

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

ÉTUDE HISTORIQUE & JURIDIQUE
DE LA
RESPONSABILITÉ DES COMMUNES
EN CAS D'ATTROUPEMENTS

Art. 106 à 109 de la loi municipale du 5 avril 1884

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

ANDRÉ SPIRE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY ET DE L'ÉCOLE LIBRE
DES SCIENCES POLITIQUES
AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 43

—
1895

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

ÉTUDE HISTORIQUE & JURIDIQUE

DE LA

RESPONSABILITÉ DES COMMUNES

EN CAS D'ATTROUEMENTS

Art. 106 à 109 de la loi municipale du 5 avril 1884

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le samedi 8 juin 1895, à 9 heures 3/4

PAR

ANDRÉ SPIRE

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY ET DE L'ÉCOLE LIBRE
DES SCIENCES POLITIQUES
AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT.



Président : M. LYON-CAEN.

Suffragants : { MM. HENRY MICHEL, } professeurs.
CHAVEGRIN, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1895

BIBLIOGRAPHIE.

Archives parlementaires.

Benimolin (Eugène). — *Institutions provinciales et communales belges* (Bruxelles, 1892).

Béquet. — *Traité de la commune*, nos 2091 à 2160.

Block (Maurice). — *Dictionnaire de l'administration française et Revue Politique et Parlementaire*, septembre, 1894.

Rapport de M. de Marcère à la Chambre des députés (Officiel, 4 janv. 1883).

Rapport de M. Demôle, 26 janv. 1884, au Sénat.

Ord. criminelle de 1670, titre XXI.

Bompard (Maurice). — *Législation de la Tunisie en vigueur au 1^{er} janvier 1888* (Paris, Leroux et Challamel, édit., 1888).

Choppart (Léon). — *Responsabilité des communes en droit romain et en droit français*. Thèse, Paris, 1874.

Dalloz. — *Répertoire alphabétique*, V^e Commune.

Ducrocq. — *Cours de Droit administratif. Études sur la loi municipale.*

Ganter. — *Recueil des lois, décrets, arrêtés, décisions et circulaires en vigueur en Annam et au Tonkin.*

Garraud. — *Traité théorique et pratique du droit pénal française*

Gastambide. — Article dans *Revue du droit français et étranger*, tit. V, page 321.

Griolet (Gaston). — Note au Dalloz, 1871, 1, 193.

Journal des Débats, 4 juin 1892, art. de M. Heurtau.

Journal Le Temps du 19 août 1892, La Police, Institution d'Etat.

Ed. Laferrière. — *Traité de la juridiction administrative.*

Morgand. — *Commentaire de la loi municipale de 1884.*

Rendu (Ambroise). — *Traité de la responsabilité des communes.* ou commentaire de la loi du 10 vendémiaire an IV, 1847 (Paris, Têtre et Dupont, 1847).

Revue d'administration, avril 1883.

Revue étrangère, tome I.

Roguin (Jean). — *Responsabilité des communes et des magistrats municipaux*. Paris, 1892.

Serpillon. — *Code criminel*, 1637.

Sourdat. — *Traité de la responsabilité* (édit. 1876).

Toullier. — *Droit civil français*, tit. XI.

Valframbert (Charles). — *De la responsabilité des communes aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV* (Larose, 1871).

Zelle (R.). — *Handbuch des geltenden öffentlichen und Privat. Rechtes. für das Gebiet des Preussigen Landrechts* (Berlin, Julius Springen, édit., 1888).

ÉTUDE HISTORIQUE ET JURIDIQUE
DE LA
RESPONSABILITÉ DES COMMUNES
EN CAS D'ATTROUPEMENTS

ART. 106 A 109 DE LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884

Si un gouvernement pouvait être tenté de négliger pour un instant sa fonction qui est d'imposer l'obéissance aux lois, si une démocratie par exemple permettait à une partie quelconque de la multitude qui la constitue de défier telle ou telle loi qui se trouverait lui déplaire, ce Gouvernement, cette démocratie se rendrait coupable d'un crime qu'aurait peine à racheter n'importe quelle autre vertu, d'un crime que des siècles et des siècles ne réussiraient peut-être pas à réparer.

Sir HENRY SUMNER MAINE.

INTRODUCTION

Notre époque est toute d'agitation sociale. De temps en temps les socialistes descendent dans la rue ; les anarchistes manifestent leurs opinions contre la propriété, par des explosions à la dynamite.

Dès 1892, après les bagarres du 1^{er} mai, après les explosions qui firent tant de victimes, cette question se posa dans la presse et dans l'opinion : Qui sera

responsable des préjudices causés ? Cela donnait à la vieille loi de vendémiaire an IV un regain d'actualité. La question posée, nous nous sommes intéressé à la résoudre. Nos recherches nous ont mis en présence d'une législation révolutionnaire, antérieure à la loi de vendémiaire, puis de la loi de vendémiaire elle-même ; enfin de la loi de 1884 qui reprend et modernise la responsabilité.

Comparant la loi de 1884 à tout ce qui l'avait précédé nous avons cru comprendre que la loi récente et les lois anciennes ne reposaient pas sur une même idée de la responsabilité ; la loi de vendémiaire sur l'idée d'une responsabilité collective des habitants, la loi de 1884 sur l'idée d'une responsabilité de la commune personne morale. Il y avait donc eu un changement ; il était probable qu'il ne s'était pas opéré tout d'un coup et que nous trouverions dans la jurisprudence, de vendémiaire à 1884, la trace d'une évolution.

Quelle était la cause de cette évolution ? Quand le texte d'une loi se modifie, il est à présumer que le principe sur lequel elle repose a subi une altération ; il fallait donc trouver quel était le fondement de la responsabilité avant la loi de vendémiaire, dans cette loi elle-même ; — choisir dans la jurisprudence tout ce qui pouvait indiquer une nouvelle conception de la responsabilité ; — montrer l'influence de la jurisprudence sur la rédaction de la loi de 1884.

Cette étude dépasse selon nous les bornes d'un travail purement juridique. Il nous semble que du point de vue de la méthode il y a un enseignement à recueillir en assistant à la transformation des idées, en expliquant pourquoi les Parlements renouvellent les textes de loi. Aussi nous sommes-nous laissé entraîner à donner un développement peut-être disproportionné à la partie générale de notre dissertation ; réduisant au strict nécessaire les deux autres parties, la deuxième purement juridique, la troisième qui contient des recherches de législation comparée ; — méritant ainsi le reproche que Rabelais adressait aux commentateurs de son temps : « La Glose a dévoré le texte ».

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

RESPONSABILITÉ CIVILE DES COMMUNES.

1^o But de la Responsabilité.

Le but de toute responsabilité civile est d'éveiller la vigilance des individus. Si le Code civil rend le père responsable des actes de ses enfants mineurs habitant avec lui, c'est qu'il veut que le père exerce sur eux une surveillance active et c'est pour l'y engager, l'y intéresser, qu'il le déclare responsable des dommages qu'ils ont causés.

Quand la loi rend responsable toute une communauté de personnes des délits commis par un certain nombre d'entre elles, c'est qu'elle veut en intéresser tous les habitants au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité des personnes et des biens.

Dans les sociétés primitives les familles sont responsables même des délits commis par un particulier contre un particulier. Cela suppose un défaut absolu de force publique au service de la justice. Chacun fait

sa police soi-même, la préventive et la répressive. La personne lésée poursuit avec les siens la réparation, et en partage le bénéfice avec eux. Mais aussi les réparations à fournir seront réparties entre les divers membres de la famille du délinquant ; ils ont donc intérêt à prévenir des délits dont ils subiraient les conséquences.

Plus tard quand la société s'organise, quand la notion d'une souveraineté chargée de l'ordre, de la sécurité, se développe, quand l'État petit ou grand se charge de la police, la responsabilité des délits individuels disparaît ; mais il reste une responsabilité des délits collectifs, « commis contre l'ordre social lui-même (1) ».

Cela s'explique ; une Police même rudimentaire prévient ou réprime assez facilement un acte isolé ; capable d'accomplir sa fonction, elle la garde tout entière, n'y fait plus participer personne. L'émeute, il est rare que la puissance publique soit assez forte pour la vaincre à elle seule ; elle a besoin du concours de chacun. Il dépend d'abord du bon esprit des habitants que le trouble n'éclate pas ; puis, s'il se produit, leur aide est nécessaire pour en assurer la répression. Pour les intéresser au bon ordre, on les rend responsables du désordre. Voilà le but d'une responsabilité collective. Tous les auteurs qui ont écrit sur

(1) Rendu, *Responsabilité des communes*, p. 3.

la responsabilité communale, sont d'accord sur le but de cette responsabilité ; c'est donc un point qu'il est inutile de développer longuement.

2^o Historique.

Cette responsabilité des communes a-t-elle existé soit en droit romain soit à toutes les époques de notre droit français ?

Sur ce point souvent traité nous ne nous étendrons pas non plus très longuement. Il est inutile de refaire les choses déjà faites ; il est fastidieux de les paraphraser ; nous nous bornerons à résumer les auteurs (1).

En droit romain. Les municipes révoltés subissaient des peines politiques en cas d'attentat, soit trahison, soit insurrection contre la souveraineté de Rome. Ainsi, Capoue ayant pendant la deuxième guerre punique trahi l'alliance de Rome « cette trahison fut punie sévèrement ; les principaux habitants furent exécutés, la ville perdit sa constitution municipale et fut réduite à n'être plus qu'un lieu habité (2) ».

Dans d'autres circonstances, en punition de son

(1) Voir Choppard, *Responsabilité des communes en droit romain et en droit français* (Paris, 1874.)

(2) *Habitari tantum, tamquam urbem Capuam, frequentarique placuit ; corpus nullum civitatis* (Tite-Live, XXVI, 16).

crime, une ville pouvait être détruite ou perdre sa personnalité, ses privilèges, ses distinctions honorifiques. Mais ce sont là des actes politiques émanant d'un souverain, et non l'application des lois pénales par le pouvoir judiciaire (1).

Il n'y a donc pas au sens juridique du mot, de responsabilité pénale des municipes en droit romain.

Quant à une responsabilité civile, les textes « ne sont pas décisifs, ils sont insuffisants pour établir que les municipes romains sont responsables du dommage causé par leurs habitants (2) ».

Dans notre très ancien droit, à l'époque barbare, on trouve la responsabilité des familles, en cas de délits même individuels, à fortiori, de délits collectifs. Clotaire II ayant réparti les habitants en centenies, le groupe des personnes responsables s'étend, dépasse les limites de la famille, et la responsabilité prend déjà la tournure d'une responsabilité des circonscriptions administratives.

A l'époque féodale, la responsabilité est communale ou cantonale. Les lois données par Guillaume le Conquérant aux Normands qu'il avait établis en Angleterre instituent la responsabilité collective de tous les habitants anglais du district où le meurtre d'un Normand aurait été commis (1086) soit par des individus, soit par des collectivités.

(1-2) Choppard, *Responsabilité communale*, p. 47.

Raymond Bérenger, comte de Provence, inflige aux habitants du lieu où s'est produit un délit individuel ou collectif une pénalité pécuniaire qui est répartie entre eux par tête.

A l'époque monarchique on connut aussi la responsabilité des communes ; elle fut et civile et pénale. L'ordonnance criminelle de 1670 contient tout un titre (XXI) sur la manière de faire le procès aux communautés des villes, bourgs, villages et compagnies (1). Mais il est à remarquer que cette responsabilité n'est pas générale ; elle est au contraire spéciale aux délits commis par des attroupements prémédités précédés de délibérations de l'assemblée des habitants, ou aux actes de rébellion, de révolte, de guerre des villes, bourgs ou communautés contre le souverain (2). On peut à peine dire que la responsabilité civile soit ici une responsabilité à raison du fait d'autrui, mais une responsabilité de chacun des habitants, à raison de sa participation personnelle à la délibération ou à la rébellion ; le mauvais esprit de tous les habitants est si manifeste qu'en punissant la communauté c'est plutôt chacun des habitants que la loi semble vouloir atteindre (3).

(1) Un candidat ayant osé soutenir en Sorbonne que le pape avait le droit de priver le roi de son royaume, la Sorbonne fut condamnée à faire amende honorable (Choppard).

(2) Choppard.

(3) Antérieurement à l'ordonnance de 1670, à la suite de la révolte des Maillotins sous Charles VI, Paris s'était vu châtié de pei-

La responsabilité *civile* consiste en dommages-intérêts envers la partie lésée, la responsabilité *pénale* « en amendes envers le souverain, privation de privilèges et quelque autre punition qui marque publiquement la peine encourue ».

En vertu de cet article 4 du titre XXI de l'ordonnance de 1670, et à l'époque antérieure en vertu d'une jurisprudence que l'ordonnance de 1670 ne fait que confirmer certaines villes furent condamnées par les Parlements ; elles furent privées de tous privilèges, maison de ville, jurande, bourse commune, cloche et artillerie ; leurs chartes furent brûlées, leurs murs rasés ; on jeta du sel sur l'emplacement des fortifications, toutes peines symboliques destinées à marquer publiquement la diminution de la cité.

Cela ressemble au sort de Capoue, avec cette différence seulement, que la peine romaine était politique, qu'en France elle est judiciaire et prononcée avec toutes les garanties apparentes de la justice.

Une ordonnance de 1579 ordonnait déjà aux hauts justiciers de poursuivre les auteurs de crimes et voleries avec le concours des habitants sous peine en

nes sévères. Les libertés immémoriales de la ville, son échevinage, sa juridiction, sa milice, l'existence indépendante de ses corps d'arts et métiers furent abolis par ordonnance royale. Rouen, Amiens, Troyes, Orléans, Reims, Châlons, Sens furent frappées de la suppression de leurs droits municipaux. — Augustin Thierry, *Histoire du Tiers Etat*, chap. III, p. 76. — Une ordonnance du 20 janvier 1412 rendit à Paris ses droits et privilèges municipaux.

cas d'inexécution de cette obligation, pour les hauts justiciers de perdre leur justice, et pour les habitants, de grosses amendes au profit, moitié du roi moitié des personnes lésées. C'est la responsabilité civile et pénale du délit individuel.

Un règlement du Parlement de Bretagne du 10 décembre 1736, s'occupe de la responsabilité collective des communes. Il se produisait en Bretagne des conflits entre les Seigneurs censés propriétaires (en vertu de la maxime « Nulle terre sans seigneur ») des terrains vagues, landes et friches, et les habitants qui avaient l'usage immémorial d'y mener paître leurs bestiaux et qui prétendaient eux aussi être propriétaires. Quand les seigneurs élevaient des clôtures, s'opposant ainsi à la jouissance des habitants, ceux-ci les démolissaient. Le Parlement ordonna que ce délit serait poursuivi criminellement ; mais les habitants faisant cause commune refusaient de se dénoncer les uns les autres ; il devenait impossible de découvrir les coupables ; aussi dans son arrêt du 10 décembre 1736 le Parlement déclara-t-il : « les habitants des villages voisins des landes, gallois, ou terrains vagues, où les fossés auront été démollis, ou les arbres coupés demeureront civilement responsables solidairement, des dommages-intérêts résultant de la démolition des fossés ou abatis de bois *en cas qu'ils ne dénoncent pas les coupables* (1) ».

(1) *Journal des audiences et arrêts du parlement de Bretagne*, t. II,

Nous pourrions citer encore d'autres exemples de responsabilité des communes, dans l'ancien droit entre autres la responsabilité édictée pour faciliter la répression des désordres causés en Picardie par l'exercice du « droit de marché », nous préférons renvoyer à M. Choppard, page 88.

Ainsi à l'époque romaine on ne trouve pas à proprement parler de responsabilité à raison des dégâts commis par attroupements.

Dans notre ancien droit au contraire on voit les familles, les communautés rendues responsables non seulement des délits collectifs commis par leurs membres, mais encore des délits individuels.

Arrivant à la période révolutionnaire nous trouvons organisé tout un système de responsabilité communale; comme c'est de là qu'est sortie toute la théorie de la responsabilité civile des communes, au lieu d'étudier ce système avec l'historique nous l'exposerons dans le chapitre suivant où il est traité du fondement de la responsabilité des communes.

pages 256 et sq. Le passage en italiques est un argument en faveur de cette idée que toute responsabilité collective a pour but d'inviter les habitants à participer au rétablissement du bon ordre.

CHAPITRE II

FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ COMMUNALE.

Dans l'ancien droit nous avons rencontré, dans la période intermédiaire nous verrons organisée, une double responsabilité des communes :

1° Une responsabilité civile.

2° Une responsabilité pénale.

La responsabilité civile est de beaucoup la plus importante ; elle est la seule qui dans la législation actuelle ait survécu ; nous chercherons donc le fondement de chacune des responsabilités, en donnant le développement le plus étendu à la responsabilité civile.

1° Fondement de la responsabilité civile.

Qu'entendons-nous par fondement de la responsabilité ? Dans notre droit « chacun est responsable des dommages causés par son fait, sa négligence, son imprudence ». Le but de la responsabilité, c'est la réparation du dommage causé, le fondement, la raison d'être de cette responsabilité, la faute de l'agent dommageable lui-même.

En certaines circonstances on peut être responsa-

ble du fait, de la négligence d'autrui. Cependant « la raison dit que les fautes sont personnelles », ainsi « en règle générale il ne peut y avoir d'action contre celui qui n'est ni auteur ni complice de la faute ou du délit d'où est provenu le dommage », mais « les actions d'autrui peuvent nous être impliquées : 1° quand nous y avons *concouru* ; 2° quand nous pouvions et devons *les empêcher ou les diriger* (1) » dans ce dernier cas nous sommes responsables à raison d'une faute qui nous est propre ; c'est le manquement à l'obligation d'empêcher ou de diriger les actes d'autrui qui est le fondement de notre responsabilité.

Et bien, se demander pourquoi la commune est civilement responsable des dégâts commis par les attroupements, c'est se demander quelle faute elle a commise, c'est se demander quel est le fondement de la responsabilité communale ?

Mais quelle est l'importance de cette question en apparence purement théorique ?

De là dépend l'esprit dans lequel les tribunaux interpréteront les dispositions législatives existantes, de là dépendent les réformes que l'on peut espérer.

Le fondement de la responsabilité est-il la faute personnelle de chacun des habitants, faute consistant à manquer à l'obligation de prévenir les troubles, de participer à la police locale, la responsabilité

(1) Toullier, *Droit civil français*, tit. XI, p. 230 à 243.

devra subsister quel que soit le régime communal, que les magistrats municipaux soient ou non électifs, disposent ou non de la police.

La responsabilité est-elle la conséquence du mauvais usage que les habitants font de leurs droits électoraux, en nommant des magistrats négligents, la responsabilité devra disparaître sous les régimes où les magistrats municipaux sont nommés par le pouvoir central; enfin la faute à raison de laquelle la commune est responsable, est-elle la négligence des officiers municipaux représentants de la commune, personne morale (quel que soit d'ailleurs le mode de leur nomination) à user des pouvoirs de police qui leur sont confiés, la responsabilité doit s'évanouir à l'encontre des communes dont la municipalité ne dispose pas de la police locale.

Et cependant, malgré la gravité de la question, les auteurs qui ont écrit de la responsabilité communale plus préoccupés de solutions pratiques que de théorie ont un peu négligé ce problème. M. Rendu y touche; M. Valframbert en parle à peine au cours de son livre. M. Choppard y consacre un très petit chapitre.

L'examinerons-nous dans la loi de vendémiaire exclusivement? non. Quand on étudie l'évolution d'une idée juridique, il faut prendre cette idée aux diverses époques de son développement. Nous allons rechercher sous l'ancien régime et dans la législation antérieure à vendémiaire an IV, puis dans la loi de ven-

démiaire elle-même, quel est le fondement de la responsabilité?

Les auteurs que nous avons cités ci-dessus, attribuent diverses raisons d'être à la responsabilité des communes. C'est, soit le mauvais usage des droits électoraux, soit le manquement par les habitants au devoir d'empêcher les troubles, soit : la négligence des officiers municipaux à user des pouvoirs de police à eux confiés. Les deux premières raisons, on les cite, puis dans la discussion on les abandonne comme des raisons de second ordre et sans influence sur la solution de la question. Laquelle d'entre elles eut le plus d'importance, inspira la législation : quelle fut donc *cette faute* que la loi punit par *la responsabilité communale*?

a) *Ancien droit.*

Sous l'ancien régime ce n'est pas à proprement parler la famille qui est responsable, mais ses membres à titre personnel, à raison du devoir que la coutume impose à chacun d'eux de prévenir les délits individuels ou collectifs de leurs parents, et auquel ils n'ont pas satisfait.

Dans le Capitulaire tant de fois cité de Clotaire II on aperçoit l'obligation très nettement définie ; les habitants de chaque centenie doivent faire des rondes, rechercher les voleurs, c'est-à-dire prévenir le délit en aider la répression ; si le délit s'est produit, c'est que

la vigilance des habitants n'a pas été sérieuse, ils sont responsables des vols et rapines commis sur leur territoire.

L'ordonnance de Blois de 1579 enjoint à tous « les hauts justiciers et leurs officiers des lieux où se commettent meurtres et voleries, ensemble aux habitants des plus prochains villages de poursuivre en toute diligence incontinent qu'ils auront connaissance des malfaiteurs, pour les appréhender, et constituer prisonnier si faire se peut, le tout sous peine aux dits hauts justiciers de perdre les droits de leur justice, à leurs officiers de leurs états et aux habitants des dits villages de grosses amendes applicables moitié à nous, moitié aux excédés ou à leurs héritiers ».

L'obligation est encore ici de participer à la police, à la protection de la tranquillité publique ; la sanction, cette responsabilité collective de tous les habitants.

Le règlement du Parlement de Bretagne du 10 décembre 1736, règlement que nous avons cité plus haut contient un passage ainsi conçu : « Les habitants des villages voisins des landes gallois ou terrains vagues où les fossés auront été démolis, où les arbres coupés, demeureront civilement responsables, solidairement des dommages-intérêts résultant de la démolition des fossés ou abatis des bois, en cas qu'ils ne dénoncent pas les coupables ».

Même obligation que plus haut de participer à

la police, même sanction : responsabilité collective.

Enfin toute la législation du droit de marché en Picardie (1), crée pour les habitants même devoir et même peine.

Tel fut le fondement de la responsabilité communale dans l'ancien droit. C'est surtout une responsabilité collective et solidaire d'un délit collectif. Les habitants sont responsables à raison d'une faute qui leur est personnelle : n'avoir pas prévenu les troubles par leur exemple, leur bon esprit ; ne pas avoir dénoncé les coupables, ne pas avoir aidé à les saisir, ne pas avoir participé à la répression des troubles quand ils éclataient.

b) *Epoque révolutionnaire antérieure à la loi de vendémiaire an IV.*

Le fondement de la responsabilité communale a-t-il changé ; est-il resté le même pendant la Révolution, sous le régime de la législation antérieure à vendémiaire an IV ?

La France avait souffert du pouvoir des rois d'user de la force armée aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. La Constituante se méfiait du pouvoir exécutif et lui dénia tout droit de requérir la force publique. Elle confondit le droit normal de défendre la loi violée par le désordre, et le droit exceptionnel de gouverner

(1) Choppard, p. 88.

avec la force armée. Malgré les troubles des provinces elle refusa de voter l'état de siège, craignant que le Roi ne s'en servît contre la Révolution. Mais elle accorda aux municipalités, corps élus qui lui paraissaient ne devoir pas en faire usage hostile, le droit de requérir la force publique (art. 52 de la loi du 14 décembre 1789), et même de publier la « *loi martiale* », état de siège local (loi du 21 octobre 1789) (1).

C'est donc dans les communes qu'est la base de l'ordre social; ce sont les officiers municipaux qui sont les seuls dépositaires de la force publique, et le roi qui est, ironiquement sans doute, qualifié : « Chef suprême de l'administration générale du Royaume », qui a le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité, ne peut requérir la force publique pour assurer le respect à la loi (2). L'abbé de Bonneval appelait cela placer la force motrice en dehors de la machine.

(1) Les magistrats municipaux sont tenus sous leur responsabilité de publier la loi martiale dans le cas où la tranquillité publique est en péril. A partir de cette publication les attroupements de plus de 15 personnes (article additionnel ajouté par la loi des 26-27 juillet, 3 août 1791) deviennent séditieux, peuvent être dissipés par la force après trois sommations. Cet état de siège dure tant que le calme n'est pas rétabli (art. 42 de la loi du 21 octobre 1789). Les officiers municipaux sont souverains pour décider si les mouvements populaires sont apaisés.

(2) L'article 41, tit. IV de la Constitution du 3 septembre 1791, reconnaît cependant au roi le droit de requérir la force publique, (mais à charge d'en informer l'assemblée nationale) si des troubles agitent tout un département. — Il est impuissant contre l'émeute dans la commune et les districts.

L'autorité centrale ne pouvait donner l'impulsion, elle ne pouvait que réformer les actes illégaux des municipalités (art. 50, loi du 14 décembre 1789), mais non se substituer à l'autorité municipale. L'autorité supérieure pouvait il est vrai agir indirectement sur les municipalités, car le roi avait le droit de suspendre les administrations de département chargées de la surveillance et de l'inspection des fonctions propres au pouvoir municipal (faire jouir les habitants d'une bonne police) (1) quand elles n'usaient pas des pouvoirs à eux confiés (2), mais ces corps étant électifs, le Corps législatif à qui le roi devait en référer pouvait seul les révoquer s'il y avait lieu (3).

Le moyen d'action est donc purement indirect, seulement répressif, non préventif et peu rapide. Il était impossible de vaincre l'inertie des officiers municipaux ; il fallait trouver un moyen assez puissant pour stimuler leur initiative sans l'intervention de l'autorité ; on leur donnait une liberté, un pouvoir presque sans limites, aussi les soumit-on à de lourdes responsabilités, soit civiles, soit pénales.

On rencontre à chaque page dans la législation révolutionnaire, la responsabilité des officiers municipaux.

(1) Art. 50, loi, 14 décembre 1789.

(2) Art. 7, sect. II, chap. IV de la Constitution du 3 septembre 1791.

(3) Art. 8, id.

Ils doivent publier la loi martiale sous peine d'être responsables des suites de leur négligence (loi du 21 octobre 1789) ; les municipalités doivent prêter main forte aux municipalités voisines qui les en requièrent sous peine d'être responsables (loi du 23 à 26 février 1790) ; voir encore leur responsabilité en cas d'actes de négligence ou d'abus de pouvoir dans l'usage de la force publique contre les attroupements (décret des 26 et 27 juillet 1791) etc., etc. (1).

Les officiers municipaux ont à choisir entre les deux termes de cette alternative, agir contre l'émeute ou être responsables.

Mais comment agir ?

En réquisitionnant la force publique contre tout attentat à la tranquillité. Et quelle est la force publique dont ils peuvent disposer ? Ils ont le droit de requérir les secours nécessaires des gardes nationales et autres forces publiques (2).

Les autres forces sont : l'armée de terre, l'armée de mer ; le roi ne peut les employer que contre les ennemis du dehors ; la réquisition dans l'intérieur du royaume *en est aux mains des officiers civils* (3). Quant aux gardes nationales « elles ne forment ni un corps

(1) Nous ne développons pas ce passage parce que la responsabilité des officiers municipaux est en dehors de notre sujet. Nous en donnons une idée très sommaire, mais absolument nécessaire au développement de notre étude.

(2) Art. 52 de la loi du 14 décembre 1789.

(3) Constitution du 3 septembre 1791, titre IV, art. 2, 7, 10.

militaire ni une institution dans l'État, ce sont les citoyens eux-mêmes appelés au service de la force publique ». « Les citoyens ne pourront jamais se former ni agir comme gardes nationales qu'en vertu d'une réquisition ou d'une autorisation légale » (1). Les troupes, les gardes nationales sont tenues de déférer aux réquisitions, c'est une obligation légale pour elles. Et la sanction en est dans des pénalités inscrites dans des lois spéciales : loi du 26, 27 juillet, 3 août 1791, art. 41 et 42.

Mais les troupes, cette garde nationale qui est cependant composée de tous les citoyens actifs (au sens politique du mot) peuvent n'être pas en nombre suffisant dans la commune ; les officiers municipaux, peuvent ne pas vouloir user de leur droit de réquisition, ni publier la loi martiale. Ce sont des magistrats électifs temporaires, ils n'ont pas l'endurcissement professionnel, ils ont à ménager leur sensibilité, et aussi leurs intérêts électoraux. « Le roi se plaint de ce que les officiers municipaux n'aient pas le courage ou la volonté de recourir à la loi martiale (2) » disait Duval d'Espréménil à la Constituante.

Que faire pour vaincre de cette inertie, que le roi lui-même ne peut vaincre ? Il faut cependant triom-

(1) Constitution titre IV, art. 3 et 4. — Décret 10-14 août 1789, art. 1^{er}.

(2) *Archives parlementaires*, 20 février 1790.

pher de l'émeute qui éclate aux quatre coins de la France.

Il est possible d'appliquer aux magistrats les règles de leur responsabilité (1). Mais l'émeute n'attend pas les délais d'un procès. C'est aux *habitants* eux-mêmes que la loi s'adresse ; on les prie, on leur ordonne d'aider ou maintenir la paix. On transforme en obligation légale ce devoir moral de secourir son prochain attaqué (2). « Tout citoyen est tenu de prêter main-forte pour saisir et livrer aux officiers de police quiconque violera le respect dû à la loi ou aux fonctionnaires, etc. ».

« Si la résistance est appuyée par plusieurs personnes ou par un attroupement, au cri force à la loi *tous les citoyens seront tenus* de prêter secours de manière que force demeure toujours à la justice ».

Déjà en 1790 Dupont de Nemours parlait « du besoin naturel que nous avons à secourir nos semblables quand ils sont attaqués (3) ». Plus l'ordre sera troublé, plus nous verrons les lois de la Révolution rappeler cette obligation qui sent bien son époque ; tout citoyen sera tenu de dissiper les attroupements ; il le sera bientôt de dénoncer les auteurs, fauteurs ou complices du délit.

(1) Voir page 2.

(2) Loi des 26-27 juillet, 3 août 1791.

(3) Nous pourrions citer vingt passages, où il est proclamé que s'il est lâche de dénoncer ses semblables sous un régime monarchique c'est une bonne action en République, car chacun y est responsable de la paix et de la tranquillité.

Quelle est la sanction de cette obligation? C'est la responsabilité communale.

Nous allons essayer de le démontrer, mais auparavant résumons nos propositions :

L'ordre public est tout entier confié à la vigilance des communes. Le pouvoir central, dont on se méfie se voit retirer toutes attributions de police locale.

Pour assurer la paix intérieure la loi décide :

1° Que les officiers municipaux seront tenus de requérir la force publique.

Sanction : responsabilité personnelle pécuniaire et pénale des officiers.

2° Que les troupes devront obéir aux réquisitions.

Sanction : responsabilité pénale ; déchéances politiques.

3° Que les habitants non seulement ne doivent pas troubler l'ordre public, mais encore sont tenus de participer à la répression des troubles.

Sanction : responsabilité communale.

En un mot la Constituante institue tous les habitants de la commune gardiens de l'ordre public, compte beaucoup sur la bonne volonté individuelle, mais pour être plus sûre du concours de chacun, punit ceux qui ne font pas tous leurs efforts pour assurer respect à la loi.

La responsabilité communale avant la loi de ven-

démiaire an IV fait donc, selon nous, partie d'un système complet destiné à ramener l'ordre dans notre pays si profondément troublé.

Nous avons exposé très rapidement les divers éléments de ce système. Nous n'avons pas la prétention d'en développer ici les deux premières parties ; elles nous serviront seulement de point d'appui pour la démonstration de ce qui est le véritable objet de notre étude, la responsabilité communale. Nous tenterons d'établir que de 1789 à l'an IV le fondement de la responsabilité communale consiste comme sous l'ancien régime en une faute des habitants.

Toute faute entraînant une responsabilité est le manquement à une obligation. L'obligation dont la violation est punie par la responsabilité communale est-elle à la vérité cette participation à la police dont nous parlions plus haut. Il semble que nous la trouvions mentionnée dans l'exposé des motifs du décret du 10-14 août 1789 (1) : « Considérant que l'union de toutes les forces, l'influence de tous les pouvoirs, l'action de tous les moyens, et le zèle de tous les bons citoyens doivent concourir à réprimer de pareils désordres ». Dans les débats qui ont précédé la loi du 23-26 février 1790, première loi sur la responsabilité communale, Dupont de Nemours s'exprimait ainsi : « Les principes par lesquels il me paraît qu'on

(1) « Sur le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité dans le Royaume ».

doit décider cette question sont d'une extrême simplicité, ils sont connus de tout le monde.... Il ne s'agit que d'un devoir très naturel et très impérieux à tout homme, et à plus forte raison à tout homme brave et armé qui voit commettre un delit et assassiner ou piller ses semblables. *Il oblige sa conscience devant Dieu, devant les hommes, et sans attendre l'ordre d'aucune autorité de courir au secours.* C'est pour remplir ce devoir avec efficacité, avec rapidité et à peu de frais que l'on a établi dans tous les pays, et dans tous les temps des gardes militaires de troupes volontaires ou réglées, et sous tout gouvernement que ce soit il a toujours fallu lorsqu'un homme attaqué criait à la garde qu'elle se mît en mouvement et prêtât main forte pour arrêter ou réprimer les violences. La garde militaire, volontaire, ou réglée, et même *tout honnête et courageux citoyen*, quoiqu'ils puissent très bien recevoir l'ordre de l'officier civil n'ont donc aucune raison d'attendre quand il s'agit d'empêcher un grand désordre ou un grand délit..... Il y a donc, une garantie naturelle contre les désordres nuisibles à la sûreté publique, contre les violences qui pourraient menacer les biens et les personnes. Cette garantie c'est Dieu qui vous l'a donnée lorsqu'il a rendu les hommes naturellement sensibles et courageux, compatissants et fiers.... à ce moyen qui vient du Ciel, vous en pouvez ajouter un autre qui vienne de vous et des lois et qui sera également juste, c'est la

garantie des indemnités à fournir par les villes, paroisses et communautés où se seraient commis des dommages, à ceux qui les auront essuyés ; cette garantie est juste car, *ou la plus grande partie des habitants de la commune ont pris part au désordre et doivent en conséquence le réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité et alors elle devient responsable de sa faiblesse.*

Préteau ajoutait : « La contribution pour les dédommagements devant être établie au *marc la livre* (1) de l'imposition, les grands propriétaires seront garants comme les autres à raison de leurs propriétés ; ils ne se feront représenter (2) alors que par des gens dont ils connaîtront la bonne foi. Ils se-

(1) Le projet du Comité de constitution imposait aux officiers municipaux outre des déchéances une responsabilité pécuniaire du tiers des dommages. La commune était responsable des deux autres tiers et cette somme devait être répartie au marc la livre entre tous les citoyens actifs de la commune. Voici d'ailleurs l'article 4 du projet : « Tous les citoyens devant concourir au rétablissement de l'ordre public troublé, et s'employer à calmer des mouvements séditieux toute la commune sera responsable des deux tiers de la restitution des sommes enlevées au Trésor public et des dommages-intérêts qui seront adjugés aux personnes lésées ; et pour frayer à ce dédommagement ou à cette restitution il sera fait un rôle d'imposition sur tous les citoyens actifs de la commune au marc la livre de leur contribution à l'impôt direct ». — Le projet disparut dans le cours de la discussion devant un projet de M. Bonniac, député de l'Agenois qui vota après quelques modifications, devint le décret des 23-26 février 1790.

(2) Se feront représenter veut à notre avis dire, enverront des intendants, des majordomes, et non pas, éliront des magistrats municipaux.

ront les premiers à réunir tous les moyens propres à écarter les insurrections funestes ».

Lanjuinais. « Qu'est-ce que la responsabilité des communes ? C'est la conséquence d'un principe que vous ne décrétez pas ; et ce principe, le voici : tout citoyen a le droit incontestable d'arrêter les violences ; je propose donc de discuter que tous les citoyens *seront tenus d'employer quand ils le pourront toutes leurs forces contre les attroupements attentatoires à la sûreté des propriétés et des personnes.*

Charles de Lameth : « La responsabilité des communes est un des plus sûrs moyens de rétablir la tranquillité publique. Y a-t-il rien de plus légitime que de rendre les habitants responsables conjointement (1) avec les personnes qu'ils ont honorées de leur confiance ? il n'est pas de meilleur moyen d'assurer le maintien de la liberté ». Ainsi dans l'esprit de ceux qui ont voté la loi des 23-26 février 1790, les habitants des communes sont bien tenus de la double obligation : 1° de ne pas troubler l'ordre public ; 2° d'aider à le rétablir, et quand les Constituants décidaient dans l'article 5 : « Lorsqu'il aura été causé quelques dommage par un attroupement, la commune en répondra si elle a été requise (2) et si elle a pu l'empêcher » ;

(1) On peut voir que l'esprit sinon le texte de l'article 4 du projet de Comité de constitution (cité page 29, note 1) a passé dans le décret du 23-26 février 1790 qui fut voté immédiatement après les explications de Lanjuinais, et de Lameth.

(2) « Si elle a été requise » ne se trouve pas dans le texte de l'ar-

c'est bien la sanction du manquement à cette obligation qu'ils établissaient.

Le décret des 2-3 juin 1790 lui aussi mentionne l'obligation : art. 1^{er} : « il est enjoint à tous les honnêtes gens de dénoncer aux municipalités, aux administrations de département, à l'assemblée nationale, ceux qui séduisent, trompent et soulèvent le Peuple », l'article 11 la complète implicitement ainsi : « Tous les citoyens sont tenus d'empêcher les violences » et il crée la sanction : « Tous les citoyens de chaque commune qui auraient pu empêcher les dommages causés par les violences en demeureront responsables aux termes de l'article 5 du décret du 23 février dernier sanctionné par le roi ».

Le décret des 26-27 juillet, 3 août 1791, art. 1^{er}, rappelle encore l'obligation : « Tous les citoyens inscrits ou non sur le rôle de la garde nationale sont tenus par leur serment civique de prêter secours à la gendarmerie nationale, à la garde soldée des villes et à tout fonctionnaire public aussitôt que les mots « *force à la loi* » auront été prononcés et sans qu'il soit besoin d'autre réquisition ». L'article 8 qui vise

ticle 5 publié par les Archives parlementaires. Il est bien évident en tous cas que « si elle a été requise » veut dire si elle *a été requise par les officiers municipaux*, et non pas comme on l'enseigne en général dans les cours, requise par les habitants lésés par l'attroupement qui n'ont pas qualité pour requérir, mais seulement pour demander des secours. (Voir analogie, décret 6-12 octobre 1790, art. 2).

spécialement les cas d'attroupements est rédigé d'une façon presque identique.

Avec la loi du 11 août-30 septembre 1792 qui charge spécialement les communes des fonctions de la police de sûreté générale, l'obligation se précise et s'étend. Elle n'est plus seulement répressive et d'intérêt local, elle devient surtout un moyen de prévenir les crimes contre la sûreté soit extérieure soit intérieure de l'Etat : art. 2 : « Tous ceux qui auront connaissance d'un délit de cette qualité seront tenus d'en donner avis sur le champ à la municipalité ». Art. 8 : « Tout dépositaire de la force publique et *même tout citoyen actif* pourra conduire devant la municipalité un homme fortement soupçonné d'être coupable d'un délit contre la sûreté générale sauf sa responsabilité (etc.) ». L'obligation et sa sanction sont encore contenues dans l'article 19 du décret du 4 thermidor an III : « Les officiers municipaux et de police, *les habitants* des lieux où se tiennent les foires et marchés sont spécialement chargés d'y maintenir l'ordre et la liberté du commerce à peine en cas de troubles de suppression des marchés et de *demeurer personnellement responsables* des événements dans le cas où il serait constaté qu'ils n'ont pas fait tout ce qui serait en leur pouvoir pour prévenir et arrêter le désordre ».

Enfin, celle de toutes ces lois qui se rapproche le plus à la loi du 10 vendémiaire an IV, la loi du 16 prairial an III, contient un article 1^{er} ainsi conçu :

« Lorsqu'il sera commis des pillages de grains, farines, de subsistances sur le territoire d'une commune, *la municipalité* (1) qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements et tous *les habitants de la commune qui n'auront pas dénoncé les auteurs, fauteurs ou complices* seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, ainsi que des *dommages-intérêts* dus aux propriétaires et de l'*amende envers la République* ».

Nous avons cité tant de textes pour mieux établir que tous les décrets que l'on considère comme les précurseurs de la loi de vendémiaire an IV, font toujours de la responsabilité des communes la sanction de *l'obligation pour les habitants de prévenir les émeutes et de participer à leur répression*. Et nous croyons ainsi avoir suffisamment démontré qu'à cette époque « *le fondement de la responsabilité communale réside dans une faute personnelle à chaque habitant* ».

Mais cela ne semble-t-il pas bizarre ?

Les habitants sont en faute, la commune est responsable. Est-il équitable de faire payer à la *personne morale* une faute qu'elle n'a pas commise, faute des individus qui la composent ? Juridiquement, elle ne doit être responsable que de ses propres fautes, c'est-à-dire des fautes de ceux qui agissent en son nom, les

(1) Les officiers municipaux (municipalités) sont donc responsables personnellement à côté des habitants. On retrouve la première des trois parties du système exposé p. 27.

membres de l'association communale restant responsables de leurs fautes personnelles.

Cependant ne nous laissons pas prendre aux apparences ! Allons au fond des choses.

Sous l'ancien régime, les textes parlent de responsabilité des habitants, habitants des décanies, des communautés, des districts ; quand ils disent : les communes sont responsables, ils ajoutent toujours : la dépense sera répartie entre les habitants, qui sont atteints en dernière analyse.

Dans les lois de la Révolution, c'est une confusion perpétuelle entre la responsabilité solidaire des habitants et la responsabilité communale. Par exemple l'article 5 du décret des 23-26 février 1790 est ainsi conçu : « Lorsqu'il aura été causé quelques dommages par un attroupement la commune en répondra ». Mais nous pourrions choisir parmi les travaux préparatoires quantité de passages où les auteurs considèrent la responsabilité comme reposant sur chaque habitant. Charles de Lameth disait quelques instants avant le vote de notre article 5 (1). « Qu'y a-t-il de plus légitime que de rendre les *habitants* responsables conjointement avec les personnes qu'ils ont honorés de leur confiance ? ».

L'article 5 entend donc par commune les habitants

(1) Déjà cité, p. 31.

de la commune. D'ailleurs l'article 11 (1), décret 2-3 juin 1790, édicte la même responsabilité, renvoie même à la loi de février 1790 et c'est les habitants qu'il rend responsables. L'article 2 de la loi des 6-12 octobre 1790 emploie le mot commune. L'article 19 du décret du 4 thermidor an III se sert du mot habitants. La loi du 16 prairial an III le modèle dont la loi de vendémiaire an IV s'est inspiré dit encore : « Tous les habitants de la commune seront solidairement responsables ».

Concluons donc : ce n'est pas la commune *personne morale*, mais bien les habitants qui sont responsables.

Si les habitants sont responsables, ils sont solidairement responsables (2). L'article 1^{er} de la loi du 16 prairial an III nous dit : « *La municipalité* qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements, *et tous les habitants* de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs fauteurs ou complices du délit seront *solidairement* responsables, etc. ».

La raison de cette solidarité est très simple ; la loi rend les habitants de la commune solidaires pour assurer une prompte et efficace réparation aux personnes lésées par les troubles. Si ces personnes devaient intenter leur action contre chaque habitant

(1) Déjà cité, p. 31.

(2) Dans l'ancien droit les auteurs disaient que la condamnation doit être solidaire contre les habitants. Serpillon, *Code criminel* 1657, t. II, p. 956.

les frais de poursuite seraient considérables et justice serait tardivement rendue. La promptitude est avant tout le but de cette législation qui veut autant intimider que réparer.

Cette solidarité a un caractère particulier. Le caractère de la solidarité ordinaire est que le créancier peut s'adresser à chaque débiteur qui en payant libère tous les autres. Ici, c'est à la caisse communale, qu'on demande le paiement de la condamnation, et ce sont les principaux contribuables (les 12 plus imposés, dans la loi du 16 prairial an III) qui sont tenus de remplir cette caisse si elle est vide ; quand tout est réglé entre la commune et les demandeurs la commune répartit entre les habitants la somme qu'elle a payée, ou qu'ont avancée à sa caisse les plus gros contribuables.

Cela évite les poursuites successives contre des codébiteurs peut-être insolvable. On a toujours devant soi un répondant sûr.

La commune est un intermédiaire commode entre les habitants responsables et les personnes lésées. Son intervention remplace les recours des co-débiteurs qui ont payé contre ceux qui sont libérés par leur paiement. C'est un mécanisme très ingénieux pour terminer prestement les choses, mais cela n'est au fond qu'un mécanisme d'exécution. Les habitants sont responsables, c'est eux seuls, qui sont atteints ; et si le jugement porte que la commune est condam-

née à des réparations et à des restitutions, ce sont les habitants que frappe le jugement, ce ne sera pas la personne morale. La loi fait une confusion de mots toute naturelle entre tous les habitants et leur patrimoine commun.

Ainsi, en l'an IV, à la veille de l'apparition de la loi de vendémiaire, la responsabilité communale n'est autre chose *qu'une responsabilité solidaire, mal qualifiée des habitants, à raison d'une faute personnelle à chacun d'eux.*

c) *Époque postérieure à la loi du 10 vendémiaire an IV.*

Avec la loi du 10 vendémiaire an IV le principe change-t-il ? Si la commune reste responsable, est-ce à raison du mauvais usage des droits électoraux ; à raison d'une négligence des administrateurs dans leurs fonctions de police ? Est-ce tout simplement encore à raison de la faute des habitants ?

Voyons d'abord pour quel milieu social, en vue de quelles circonstances fut faite la loi du 10 vendémiaire an IV. — Nous sommes en pleine réaction thermidorienne, la Commune de Paris est supprimée. Paris (1) est administré par deux commissions de police et de finances nommées par la Convention et dépendant des Comités. La Convention abolit la législation

(1) Décrets des 3 et 4 vendémiaire an IV.

de la Terreur : les royalistes en profitent pour rentrer à Paris. En province leur retour et celui des prêtres réfractaires est l'occasion de troubles.

L'insurrection du 12 germinal éclate, causée par la famine ; elle est réprimée. Les Girondins reviennent aux affaires, leur rentrée dans la commission des Onzè chargée de rédiger la Constitution effraie les Jacobins ; ils tentent une émeute ; l'assemblée est envahie aux cris : « Du pain, — la Constitution de 1793, — une municipalité à Paris ». L'émeute est encore réprimée (1^{er} prairial). Les royalistes croient triompher ; on conspire en plein jour au renversement de la République ; dans le midi des compagnies « de Jéhu ou du Soleil » assassinent les patriotes sur les routes, dans les maisons. Lyon, Arles, Aix, Tarascon, 25 autres villes et 10 départements eurent leur 2 septembre dont les royalistes furent les égorgeurs. Mais à leur grand désespoir la Constitution du 5 fructidor an III est républicaine, ils préparent l'insurrection du 13 vendémiaire qui éclatera trois jours après la promulgation de notre loi. Pour contenir le pays ainsi troublé de quels moyens dispose le pouvoir exécutif ?

L'organisation communale est modifiée. Dans les communes au-dessous de 5.000 âmes un agent municipal, qui se réunissant à ceux des autres communes, forme la municipalité de canton ; dans les communes de plus de 5.000 âmes une administration

municipale exerçant les fonctions (1) autrefois attribuées aux municipalités par la loi du 14 septembre 1789.

Les agents municipaux remplissent les fonctions de police, et assurent l'exécution des règlements faits par la municipalité de canton. Ils requièrent la force publique et comme dans la période précédente peuvent proclamer la loi martiale sous leur responsabilité. Mais le pouvoir central n'est plus désarmé comme sous le régime de la Constitution de 1791.

Les Procureurs syndics près les municipalités, élus autrefois, sont remplacés par des Commissaires du directoire exécutif nommés et révoqués par lui. Ce Commissaire surveille et requiert l'exécution des lois (2). Quand donc les administrations municipales n'oseront pas, ou ne voudront pas résister à l'émeute le pouvoir central trouvera dans la loi le droit de se servir de la force publique, il agira à défaut de l'administration municipale. Il ne sera plus obligé d'attendre que les troubles aient éclaté ; il pourra les prévenir. Il est donc incontestablement mieux armé contre l'émeute, que ne l'était le pouvoir exécutif en 1791.

Et cependant cette législation de 1790 à 1795 qui avait été faite pour un pouvoir exécutif désarmé, incapable de triompher de l'inertie des municipalités ;

(1) Constitution du 5 fructidor an III, titre VII et loi du 24 fructidor an III, art. 18, 19 et 29.

(2) Art. 194. Constitution du 5 fructidor an III.

cette législation faite pour obliger les habitants à défendre l'ordre, quand leurs mandataires ne le voulaient pas, était-elle devenue inutile et allait-on l'abandonner ?

Non, l'émeute n'avait pas cessé. On était dans une période de transition, les administrations municipales n'étaient pas encore organisées (1) (l'art. 15 du titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV en témoigne), l'état de l'administration était encore (provisoirement du moins) le même qu'en 1791 ; on était en présence des mêmes nécessités. Et dans les quelques communes où l'administration nouvelle s'était organisée le Commissaire du pouvoir exécutif qui pouvait, il est vrai, requérir la force publique, avait néanmoins besoin du concours et de la bonne volonté de tous les habitants. La force publique dans la plupart des communes c'est la garde nationale sédentaire, c'est tous les habitants qu'il faut obliger à défendre le bon ordre. Aussi la loi du 10 vendémiaire an IV faite pour des circonstances de même nature que celles qui avaient provoqué la législation antérieure, destinée à aider l'action d'une administration analogue à celle de 1791 reposera-t-elle sur les mêmes principes ?

Nous trouvons comme autrefois des magistrats municipaux électifs et responsables (2) civilement et

(1) La Constitution du 5 fructidor an III ne fut ratifiée par le peuple que le 1^{er} vendémiaire an IV.

(2) Leur négligence entraîne la responsabilité communale et

pénalement de leur négligence à se servir des pouvoirs de police qui leur sont confiés. Des Commissaires du Directoire (innovation considérable, il est vrai, mais non réalisée pratiquement encore), devant réquérir la force et responsables administrativement de leur négligence ; des gardes nationales et des troupes responsables disciplinairement et pénalement de leur refus d'obéissance aux réquisitions des officiers civils ; et pour garantir ce faisceau de responsabilités, *des habitants responsables à raison de leur inertie à défendre la chose publique ; peut-être même à raison d'une présomption de participation aux troubles*. N'est-ce pas le même système qu'autrefois ?

Ainsi selon nous, la loi de vendémiaire, an IV, repose *sur les mêmes principes que la législation antérieure* ; c'est dire qu'au fond des choses la responsabilité communale n'y sera qu'une *responsabilité civile solidaire des habitants, à raison d'une faute personnelle*.

Essayons de le démontrer :

Les travaux préparatoires de la loi, si toutefois ils ont jamais existé, ont été perdus.

Par un décret du 11 floréal, an III, la Convention ordonnait à son comité de législation « de rendre compte incessamment de l'état de la législation sur la responsabilité civile des communes et sections de

même leur responsabilité personnelle (art. 4 du titre II de la loi de vendémiaire an IV).

communes, et de la force armée dans les cas de trouble à la tranquillité publique, d'émeute et de sédition, de rassemblements contraires à la libre circulation des grains, du pillage, des propriétés, et de présenter ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner les lois relatives à ces objets. »

Ce rapport n'a pas été retrouvé, et dans les comptes-rendus des débats parlementaires, la loi de vendémiaire n'est précédée d'aucune discussion. Il nous est donc impossible de chercher l'esprit de la loi ailleurs que dans la loi elle-même.

Est-ce la commune, personne morale, ou les habitants que la loi veut atteindre ? la loi dit que la commune est responsable, dans l'article 1^{er} et dans les articles 2, 7 et 8 du titre IV; tandis que le titre I^{er} déclare « tous citoyens habitant la même commune garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune » ; de même dans l'article 6 du titre IV, dans l'article 9 et dans l'article 12. Cet emploi de termes très différents pour désigner la même responsabilité ne peut servir d'argument ni pour ni contre ; mais nous en trouvons un excellent en faveur de notre thèse dans le fait de la répartition de la dette entre tous les habitants de la commune en vertu du titre V. En effet, si la commune, personne morale, était responsable ce serait la caisse municipale qui serait débitrice, et la répartition ne se ferait qu'à défaut de fonds disponibles dans cette caisse ; la répar-

tion se ferait, non *entre les habitants de la commune seuls*, mais entre tous les contribuables résidants ou non, dont la commune se compose (1).

Autre argument : l'article 12 du titre IV de la loi de vendémiaire est ainsi conçu : « Lorsqu'un adjudicataire de Domaines nationaux aura été contraint à force ouverte par suite de rassemblements ou attroupements de payer tout ou partie du prix de son adjudication à d'autres que dans la caisse des Domaines et revenus nationaux, lorsqu'un fermier ou locataire aura également été contraint de payer tout ou partie du prix de son bail à d'autres que le propriétaire. Dans ces cas *les habitants* de la commune où les délits auront été commis seront tenus des dommages-intérêts en résultant ».

Cet article n'est qu'une application du principe de la responsabilité en cas d'attroupements. Or en en faisant application à une espèce particulière, à qui la loi inflige-t-elle la responsabilité, à la commune ? Non, aux habitants.

La commune n'est pas seulement responsable des délits (2) commis sur son territoire, ce qui pourrait faire croire qu'elle l'est à cause de sa mauvaise police. Elle est encore responsable des délits commis par ses habitants sur le territoire d'autres commu-

(1) Voir page 85, note 1.

(2) Qu'il soit entendu une fois pour toute que les délits dont nous parlons sont collectifs ; délits commis par des attroupements.

nes ; il est évident que les officiers municipaux d'une commune n'ont aucun pouvoir de police sur le territoire des communes voisines ; il n'y a donc pas de faute des officiers municipaux ; mais cette faute consiste en la participation des habitants au délit (art. 3 du titre IV de la loi de vendémiaire an IV), conséquence du mauvais esprit de la commune et de mœurs peu compatibles avec la tranquillité publique (1).

L'article 5 décharge la commune de toute responsabilité quand le rassemblement a été exclusivement composé d'étrangers, et que la commune aura fait tout son possible pour prévenir les attroupements et en dénoncer les auteurs. Est-ce à la municipalité seule que s'impose l'obligation de l'exécution ou de l'inexécution de laquelle dépend la responsabilité ?

(1) On a fait de bien grandes phrases à propos de l'injustice qu'il y a à punir les habitants d'une commune à raison de la participation de certains de leurs concitoyens aux attroupements. Est-ce aussi injuste que l'on veut bien le dire ? Quand certains habitants d'une commune se révoltent, se portent à des voies de fait par attroupements cela indique un singulier état d'esprit dans cette commune. Or, l'agitation d'une ville n'est pas seulement l'œuvre de faits brutaux, mais de tout un bouillonnement intellectuel auquel prennent part non seulement les forts mais encore les faibles, les femmes et les enfants. Si donc ceux qui matériellement n'ont pu empêcher les troubles sont atteints par la répartition, ils seront punis justement d'une faute. Et puis en cette matière de responsabilité communale qui dépasse les limites du pur droit privé, il faut se placer d'un point de vue plus élevé que l'intérêt individuel ; on doit se demander si cette responsabilité est vraiment utile, si elle est de nature à empêcher les attroupements, si elle a en définitive un intérêt social quelconque. En ce cas elle est légitime. L'indemnité répartie entre les habitants devient une sorte d'impôt contre l'émeute.

Non ; aux habitants eux aussi. Ne retrouve-t-on pas ici le devoir de dénonciation et de vigilance que la loi imposait aux habitants dans la législation antérieure, par exemple dans la loi du 16 prairial an III (1), obligation que M. Batbie (2) analyse en ces termes : « La Convention était sur le point de se séparer, ses pouvoirs allaient expirer et de toutes parts l'émeute était sur le point d'éclater. L'assemblée sentant qu'elle était, de son autorité mourante, impuissante à prévenir le danger fit par la loi du 10 vendémiaire an IV comme un appel désespéré à la vigilance des citoyens ; elle leur dit : Prenez garde ! l'ordre est menacé il n'y a de sécurité pour personne, organisez-vous, armez-vous, veillez à votre propre sécurité, et si vous ne maintenez pas l'ordre vous-mêmes, non seulement l'ordre sera troublé, mais vous en *serez responsables*, et pour que vous soyez encouragés à résister au désordre, je vous déclare *que vous aurez à réparer les dégâts qui seront causés par les attroupements armés ou non armés*. Ainsi, Messieurs, la loi de vendémiaire an IV n'est pas autre chose que l'appel

(1) « La municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé des attroupements et *tous les habitants* de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs, fauteurs, ou complices, seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, ainsi que des dommages-intérêts dus aux propriétaires et de l'amende envers la République ».

(2) Débats parlementaires sur la loi municipale de 1884. *Officiel*, 14 février 1884 (p. 336), M. Batbie était hostile à la responsabilité des communes.

d'un pouvoir impuissant à maintenir l'ordre et qui dit aux citoyens : *défendez-vous vous-mêmes ; armez-vous, et si vous ne maintenez pas l'ordre vous serez responsables des dégâts commis* ».

Et plus loin M. Batbie parlant d'un de ces délits spéciaux (refus de répondre aux réquisitions de moyens de transport, refus d'accomplir les conditions des baux à colonage partiaire, etc.) que punit la loi de vendémiaire an IV, fortifie encore notre opinion. « Si dans une commune, les cultivateurs à part de fruits, refusent de livrer aux termes de leur bail la portion due au propriétaire, tous les habitants de cette commune sont tenus à des dommages-intérêts ». « Je n'hésite pas à dire que cette disposition lue à l'improviste et sans explication est extrêmement difficile à comprendre.... J'ai été obligé pour en saisir le sens d'en rechercher les explications, voici ce que j'ai trouvé : comme il n'y avait pas beaucoup de sécurité en ce temps-là les propriétaires s'étaient retirés dans les villes croyant y être plus en sûreté, sous la protection d'une force publique organisée. Mais comme ils étaient éloignés, les colons partiaires ne voulaient pas livrer la quantité de denrées dues par eux aux termes de leur bail, et si quelques-uns parmi eux voulaient exécuter leurs obligations, les autres les menaçaient de leur faire un mauvais parti, de telle sorte qu'on avait à lutter non seulement contre les résistances de l'intérêt privé qui portait à ne pas exé-

cuter le bail à colonage partiaire, mais encore contre les mesures de ceux qui ne voulaient pas qu'on donnât le mauvais exemple de s'y conformer ».

Est-ce négligence des officiers municipaux ? C'est encore la faute des habitants, et qui consiste à avoir encouragé leurs concitoyens à ne pas accomplir leurs engagements ; voilà le fondement de leur responsabilité.

Cette faute est si bien le fondement de la responsabilité que c'est une responsabilité civile que la loi de vendémiaire a édictée, responsabilité dont le juge est le tribunal civil. Si la commune était responsable à l'occasion de la négligence de ses agents serait-ce la compétence des tribunaux civils qu'auraient admises les lois de février 1790 et la loi de vendémiaire an IV. Ne serait-ce pas la compétence du juge administratif ?

Si la faute était celle des administrateurs, il y aurait à apprécier diverses questions d'intention et d'opportunité administratives notamment : les officiers municipaux se sont-ils servis de tous les moyens dont ils pouvaient disposer pour prévenir et dissiper les attroupements ? Or le principe de la séparation des pouvoirs existait à cette époque et était appliqué (1).

(1) Témoin la loi de vendémiaire elle-même, qui accorde compétence à l'administration départementale pour juger les réclamations faites par les habitants à propos de la répartition de l'indemnité. Les lois qui ont formulé le principe de la Séparation des pouvoirs sont toutes antérieures à la loi de l'an IV. Loi des

Si la faute avait été administrative, la loi n'eut donc pas manqué de la faire ressortir aux tribunaux administratifs. M. Laferrière (1) étudiant dans la loi municipale de 1884 la responsabilité communale trouve contestable que la loi en ait conservé la compétence aux tribunaux civils ; « cette compétence ne dérive pas du droit commun ; elle a été créée par des lois politiques dans un intérêt supérieur de sécurité publique, elle est étroitement liée à l'appréciation d'actes d'administration, de mesures de police, de fautes administratives commises par l'autorité municipale, elle n'est pas de celles qui relèvent de plein droit de l'autorité judiciaire ; elle ne lui appartient qu'en vertu d'une attribution expresse de la loi dérogeant aux principes généraux. Cette dérogation se comprenait en l'an IV car les corps administratifs locaux qui exerçaient alors la juridiction administrative à l'égard des communes étaient à bon droit suspects au législateur quand il s'agissait de réprimer les désordres dont ils étaient trop souvent les complices et même les instigateurs. Mais il n'en était pas de même en 1884, etc. ». Si l'opinion de M. Laferrière nous paraît des plus fondées sur un point spécial, nous ne partageons pas, sur tous les autres, l'avis du savant auteur du *Traité de juridiction administrative*. Ce n'est pas parce qu'elle soupçonnait plutôt les ma-

16-24 août 1790, art. 13 et 17 du titre II. Constitution, 3 sept. 1791, tit. III, chap. V, art. 1 et 4. — Loi, 16 fructidor, an III.

(1) *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 631.

gistrats administratifs que les magistrats judiciaires que la législation de vendémiaire an IV a donné compétence de la responsabilité communale aux tribunaux civils. Si les administrations de département étaient électives les tribunaux civils l'étaient aussi ; ils étaient pour l'exercice de deux pouvoirs différents les mandataires du même corps électoral ; mais c'est parce que le législateur de vendémiaire an IV ne considérait pas la commune responsable à raison de la négligence des officiers municipaux, mais à raison d'un délit de droit commun commis par les habitants. Ce délit n'a aucun caractère administratif ; il est collectif, mais d'essence civile. Si la responsabilité de la commune a toutes les apparences administratives, elle n'est, nous l'avons démontré, qu'une forme de la solidarité.

Ainsi dans le système de vendémiaire an IV le fondement de la responsabilité civile des communes repose encore sur une faute de ses habitants ; et leur faute consiste encore *en leur mauvais esprit public, leur turbulence, le manquement à leur obligation de participer au bon ordre, d'assurer par leur intervention constante le maintien de la tranquillité publique.*

2^e Fondement de la responsabilité pénale.

L'Ordonnance Criminelle de 1667 punissait les communes « d'amendes et de punitions » qui marquaient

publiquement la peine encourue pour leur crime.

Cette Ordonnance est nous l'avons vu, spéciale aux cas de crimes concertés par les habitants dans une assemblée, ou de rébellion contre le Roi. Il est tout naturel que le Roi punisse sévèrement les manifestations dirigées directement contre sa puissance.

La loi du 16 prairial an III édicte aussi des peines d'amendes. Art. 1^{er} : « La municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements et tous les habitants de la commune qui n'auront pas désigné les auteurs, fauteurs ou complices seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, ainsi que des dommages-intérêts dus aux propriétaires, et de *l'amende* envers la République ». Art. 6 : « Dans le cas où la municipalité n'aura pas dénoncé les auteurs, fauteurs et complices des pillages, elle sera en son nom propre et privé, condamnée envers la nation à une amende qui ne pourra être moindre du double de prix des grains, farines ou subsistances pillés. »

Nous sommes ici encore en présence d'une responsabilité solidaire, la loi le dit elle-même. Les habitants, d'une part sont garants. La municipalité (non la commune) est d'autre part responsable de ne pas avoir prévenu, dissipé les attroupements, de ne pas avoir désigné les auteurs des délits.

Ce n'est pas la commune qui est responsable, la loi le dit en termes assez exprès ; mais les habitants, la municipalité (c'est-à-dire les officiers municipaux) en

son nom personnel. Est-ce à l'amende que sont condamnés les habitants? Non. Ils sont solidairement responsables de l'amende, c'est-à-dire qu'ils sont garants civilement du paiement de l'amende que les auteurs ou complices de l'attroupement seront tenus de payer envers la République, ils n'y sont pas personnellement condamnés.

La municipalité, elle, est condamnée à l'amende. Il n'y a rien d'étonnant à cela, elle n'a pas accompli son devoir. Cela rentre bien dans le système de responsabilités créées par la législation révolutionnaire pour obliger les municipalités à remplir des devoirs que le pouvoir central ne pouvait accomplir à leur place. — Et ce que la loi appelle amende, est-ce vraiment une amende? La soi-disant responsabilité pénale, n'est-elle pas la responsabilité civile d'une amende? On peut le supposer quand l'article 9 du Décret du 16 prairial an III décide que le Procureur syndic interviendra comme « *partie civile* pour parvenir à la restitution des objets pillés, dommages-intérêts et *amendes* contre qui il interviendra ».

Tel est le système de Prairial an III : La municipalité condamnée personnellement à l'amende ; les habitants solidairement et civilement responsables des amendes auxquelles sont condamnés les auteurs principaux de l'attroupement.

Qu'en est-il resté dans la loi de vendémiaire an IV? Est-ce intentionnellement, est-ce par confusion, la

loi, qui en Prairial an III rendait les habitants et les municipalités responsables de l'amende due par les auteurs du délit, ordonne en vendémiaire an IV que : « la commune soit condamnée envers la République à une amende égale au montant de la réparation principale, quand ses habitants auront pris part aux délits commis par les attroupements et rassemblements » ?

Quoi qu'il en soit, le fondement de la responsabilité même pénale est analogue à celui de la responsabilité civile. C'est à raison de la participation des habitants aux attroupements que la commune est responsable. Si des étrangers avaient seuls participé à l'attroupement la commune, d'après la loi de vendémiaire an IV, serait encore responsable si elle n'avait pas prévenu les troubles ; il y aurait encore en effet une faute des habitants. Mais la responsabilité serait purement civile car la négligence est peu sérieuse ; le cas serait autrement grave si les habitants de la commune eux-mêmes allaient jusqu'à troubler l'ordre public.

Cependant, demandons-nous encore si cette responsabilité pénale n'est pas tout simplement une responsabilité civile mal qualifiée.

Il y a dans notre droit français bien des responsabilités pénales qui ne sont que des responsabilités civiles à l'égard de l'État ou d'administrations, telles, les amendes fiscales ; telle la responsabilité des com-

munes, à raison des délits des pâtres communaux, telles les amendes de grande voirie.

Notre amende n'est d'abord pas limitativement déterminée par la loi, elle est arbitraire ; c'est-à-dire qu'elle varie selon la volonté du juge, selon qu'il évalue à plus ou moins le préjudice causé. Et puis quel tribunal condamne la commune à payer l'amende ? est-ce le tribunal criminel ? Non ; mais le tribunal civil, seul compétent en la cause (art. 3 du titre V) ; on peut enfin tirer argument des mots « partie civile » du Décret du 16 prairial an III (art. 9) cité plus haut.

Ainsi cette amende est une condamnation à des dommages-intérêts vis-à-vis l'État. N'est-ce pas naturel ? L'attroupement cause deux préjudices qui doivent être réparés. L'un aux personnes lésées par les désordres, l'autre à l'État, dont l'harmonie est troublée par toute atteinte à la tranquillité. Ces deux catégories de préjudices ont la même base d'évaluation, car le préjudice causé à l'État est exactement le même que le préjudice causé aux particuliers l'un étant la cause de l'autre ; voilà pourquoi la commune dont les habitants participent à un attroupement est responsable à l'égard des particuliers et à l'égard de l'État.

Donc il n'y a dans la loi de vendémiaire que des responsabilités civiles, bien ou mal qualifiées, à raison des dégâts commis par les attroupements. *Le fondement de ces responsabilités est une faute des habitants.*

3° Analyse de la loi du 10 vendémiaire an IV.

Nous connaissons le fondement de la responsabilité soit pénale soit civile des communes. Nous pouvons maintenant analyser (1) très sommairement la loi de vendémiaire an IV. Nous ne voulons pas nous appesantir sur cette loi qui est abrogée aujourd'hui. Il est seulement intéressant d'en connaître l'économie, pour pouvoir en connaissance de cause nous demander dans le paragraphe suivant comment la jurisprudence a transformé l'idée de la responsabilité.

La loi pose les principes de la responsabilité des habitants dans son titre I^{er}.

Puis dans son titre II s'occupe des moyens d'assurer la police intérieure des communes. Pour y arriver elle exige que dans chaque commune il soit dressé des habitants âgés de plus de 12 ans, un tableau contenant leur âge, état, profession et domicile. Si les officiers municipaux ne satisfont pas à cette obligation, ils seront *personnellement responsables des dommages-intérêts* résultant des délits commis à force ouverte ou par violence dans l'étendue de la commune.

Dans son titre III la loi oblige les habitants à faire certaines déclarations aux municipalités des communes où ils n'ont pas domicile depuis un an ; de

(1) Nous suivons presque pas à pas dans cette partie de notre travail, le commentaire si connu de la loi de vendémiaire, publié en 1847 par M. Ambroise Rendu.

ne pas voyager sans passeport sous peine d'être arrêté pour vagabondage ; enfin oblige les municipalités à tenir registre des passeports délivrés.

Ces dispositions étant abrogées, et d'ailleurs, étant étrangères à notre sujet, nous ne les citerons que pour mémoire.

Avec les titres IV et V nous entrons dans les dispositions relatives à la responsabilité communale.

A. — *De quel délit la commune est-elle responsable ?*

La commune est responsable des délits commis par des attroupements ou rassemblements (art. 1^{er}, titre IV) et l'on entend par attroupement ou rassemblement à cette époque une réunion de plus de 15 personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte, ou d'un jugement (1). La commune est encore responsable des délits spéciaux énumérés dans le titre IV *in fine*. Les uns rentrent dans la définition générale donnée ci-dessus ; on y trouve en effet le caractère de préjudice commis par attroupement à force ouverte. Art. 12 : « Lorsqu'un adjudicataire de domaines nationaux aura été contraint à force ouverte par suite de rassemblements ou attroupements de payer tout ou partie du prix de son adjudication à d'autres que dans la caisse du domaine et

(1) Loi des 26-27 juillet ; 3 août 1791, relative à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements.

revenus nationaux ; lorsqu'un fermier ou locataire aura également été contraint de payer tout ou partie du prix de son bail à d'autres que le propriétaire, dans ces cas *les habitants* de la commune où les délits auront été commis seront tenus des dommages-intérêts en résultant, sauf leur recours contre les auteurs et complices du délit ». Même application des principes généraux de la loi aux délits cités à l'article 6, à l'article 7 du titre IV. Les autres sont tout à fait spéciaux et sont destinés à réprimer des contraventions aux lois sur les réquisitions, la violation de contrats de pur droit civil ; ils ont disparu de notre droit.

B. — *A quelles conditions la commune est-elle responsable ?*

Quand le délit est commis à *force ouverte, ou par violence* (art. 1^{er}, titre IV).

Quand il y a *préjudice*, soit moral, soit matériel ; à défaut de préjudice, le trouble apporté à l'ordre public ne soumettrait la commune à aucune responsabilité même pénale. En effet l'article 2, titre IV donne pour base d'évaluation à la responsabilité pénale envers l'État, la responsabilité du préjudice causé aux intérêts privés (1). Pas de préjudice, pas d'amende (2).

(1) Rendu, p. 48.

(2) Quoique subordonnée à l'existence d'une condamnation civile la condamnation pénale ne dépend pas seulement des con-

C. — *Quelle commune est responsable ?*

L'article 1^{er} décide qu'est responsable, la commune sur le territoire de laquelle ont eu lieu attroupements ou rassemblements ; l'article 3, que sont aussi responsables les communes dont les habitants auront participé aux attroupements qui ont commis des délits sur le territoire d'une autre commune.

D. — *Exceptions établies en faveur de la commune.*

Les conditions d'attroupement, de force ouverte, de préjudice causé, réalisées, la commune est responsable.

La responsabilité est présumée. La loi exempte les parties lésées de prouver la faute parce qu'il y a une impossibilité matérielle à faire la preuve. La faute reposant *dans la personne des habitants* il eût été impossible aux personnes lésées de prouver que la totalité des habitants a manqué à son obligation. D'ailleurs la loi crée une obligation de prévenir les troubles ; l'obligation n'est pas accomplie puisque l'émeute a éclaté. Or dans notre droit celui qui est tenu d'une obligation soit contractuelle, soit légale, est condamné, à moins qu'il ne prouve que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui

ditions de celle-ci. Pour qu'elle soit applicable, il faut en outre que les habitants de la commune aient pris part aux délits.

être imputée, ou qu'il n'a pu empêcher le fait qui donne lieu à la responsabilité. C'est ce que fera dans la circonstance la commune « qui représente les habitants responsables (1) » en opposant pour échapper à la responsabilité les exceptions que nous allons étudier.

La commune devra prouver : 1° que le dégât a été commis par un rassemblement composé exclusivement d'étrangers ; 2° qu'elle a résisté au désordre par tous les moyens possibles (art. 5, titre IV), qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les troubles et d'en désigner les auteurs. « Quelles que soient les mesures prises il est essentiellement du vœu de la loi que les habitants y aient concouru. Le législateur de vendémiaire ne s'en est pas reposé sur les seules autorités municipales ; il a appelé tous les habitants au secours de l'ordre menacé, et la commune serait certainement responsable si les habitants laissaient l'administration communale lutter seule et avec ses propres ressources contre les perturbateurs. C'est la conséquence directe de ce principe de garantie mutuelle entre les habitants si énergiquement formulé par l'article 1^{er} de la loi, c'est le seul moyen de donner à ce système une efficacité réelle en assurant aux autorités cette assistance générale qui double leur force et par la

(1) Rendu, p. 48

puissance même des moyens qu'elle leur procure, et par l'influence morale qu'elle doit exercer sur la population séditieuse (1) ».

Ces deux exceptions doivent être opposées cumulativement. Séparées elles seraient insuffisantes. La commune établirait-elle qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir les troubles, si de ses habitants (2) ont participé aux attroupements ? Les habitants restent responsables de cette agitation municipale à laquelle ils ont consciemment ou non participé. La commune prouvât-elle que l'attroupement fut exclusivement composé d'étrangers, elle reste responsable, car en ce cas ses habitants auraient dû combattre l'émeute.

E. — *Nature et étendue de la responsabilité.*

La responsabilité de la commune est tantôt civile, tantôt pénale.

La responsabilité civile peut ainsi s'analyser : 1° réparation principale ; 2° dommages-intérêts.

La réparation principale peut être fournie de deux façons, soit en nature, soit en valeur.

En nature, c'est, soit l'objet lui-même qui est restitué, soit une quantité égale de choses fongibles (3).

(1) Rendu, p. 48.

(2) En nombre raisonnable.

(3) Art. 4^{er}, titre V. Rendu, p. 58.

En argent c'est le prix sur le pied du double de la valeur des objets au cours du jour où le pillage aura été commis. Il est évident que cet élément de la réparation n'apparaîtra pas, quand le préjudice aura été tout moral, ou aura été causé aux individus dans leur personne même.

Dommages-intérêts. — La restitution peut ne pas être une réparation suffisante du préjudice causé car, les parties lésées ont été privées de la jouissance de leurs biens pendant un certain temps. La loi au lieu de laisser aux tribunaux l'appréciation absolue des dommages-intérêts en détermine le minimum. « Ils ne pourront jamais être moindres que la valeur entière des objets pillés et choses enlevées », dit l'article 6 du titre V.

Si le dommage est purement moral l'appréciation des dommages-intérêts est laissée aux tribunaux.

La responsabilité pénale se traduit par la condamnation de la commune à une amende envers l'État. Cette amende a un caractère particulier, elle est subordonnée à l'existence de la responsabilité civile. Elle est exactement de la même somme que la réparation principale (1). Par suite si la commune n'est pas condamnée à des dommages-intérêts il n'y a pas d'amende, et même dans le cas où la commune serait condamnée à des dommages-intérêts elle ne sera

(1) Comprenant la restitution et les dommages-intérêts.

condamnée à l'amende que dans le cas où « les habitants de la commune *auraient pris part aux délits commis sur son territoire par les attroupements* ». La commune peut être condamnée ainsi :

1° Deux fois la valeur de la chose : équivalent de la restitution en nature (art. 1^{er}, titre V) ;

2° Dommages-intérêts, une fois au minimum la valeur des objets pillés (art. 6, titre V) ;

3° Amende égale à la réparation principale, c'est-à-dire deux fois la valeur de la chose plus les dommages-intérêts, c'est-à-dire à trois fois la valeur de la chose (art. 2, titre V).

Au total six fois la valeur des objets pillés ou enlevés.

F. — *Quelles actions naissent de la loi de vendémiaire ?*

Nous verrons plus loin, en étudiant la procédure, que l'action en responsabilité peut être mise en mouvement d'office par le ministère public ou par la partie lésée elle-même.

Nous n'étudierons pas ici la forme de l'action mais son caractère, qu'elle soit intentée d'office ou par la partie.

1° *D'abord l'action directe en responsabilité.*

L'action peut être dirigée contre toutes les communes responsables, individuellement. Est-on obligé de

diviser l'action ? Non, on peut toujours agir contre la commune sur le territoire de laquelle se sont produits les troubles, car la loi est formelle, la commune qui a été le théâtre du désordre est responsable, et responsable pour le tout (1). Les autres communes, en ce cas contribueront seulement aux conséquences de la condamnation (2).

Comment, lorsque l'action ne sera pas divisée par la partie lésée les condamnations seront-elles réparties ? Il est évident que la commune peut appeler en cause les communes responsables pour s'entendre condamner avec elles aux réparations dans un jugement qui fera la répartition. La commune peut aussi se laisser condamner, payer et intenter :

2° *L'action en contribution contre les autres communes responsables.*

La commune débitrice principale ne peut agir contre les autres communes que pour leur part contributive (3). La loi ne fixant pas la base de la répartition, les tribunaux en sont jugés souverains.

Reste une autre action.

3° *L'action en recours.*

(1) Rendu, p. 81.

(2) Art. 3 du titre IV : « Si les attroupements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes seront responsables des délits qu'ils auront commis et contribuables tant à la réparation et dommages intérêts qu'au paiement de l'amende. »

(3) Argument du mot « contribuables » contenu dans l'article 9, titre IV et art. 1214 du Code civil ».

Nous verrons plus loin, en étudiant la procédure que la commune n'est qu'un intermédiaire, que la dette est répartie entre les habitants. Mais si les habitants sont responsables, ils ne le sont qu'au regard des personnes lésées ou de l'État ; mais dans leurs rapports avec les véritables auteurs des troubles s'applique ce principe que chacun est responsable en définitive, de son délit.

Les habitants jouent le rôle de cautions des auteurs des dégâts ; quand ils ont acquitté la dette d'autrui il est légitime qu'ils aient un recours. C'est ce droit que leur accorde l'article 4 du titre IV de la loi de vendémiaire. Ce droit est soumis à des conditions spéciales. Comme dans le système de la loi de vendémiaire la faute est présumée, les habitants sont sous le coup d'une présomption de participation aux délits jusqu'à preuve contraire ; ils doivent pour recourir contre les auteurs et complices, prouver qu'ils n'ont pris aucune part au délit (1). Telles sont les actions

(1) Que l'on n'en conclue pas que le fondement de la responsabilité communale est une présomption de participation aux troubles. Non ; l'article 4 a seulement pour but d'éviter ceci : un habitant qui a payé sa part recourt contre les personnes dont la culpabilité est établie ; il est déchargé de sa part dans la responsabilité civile. Plus tard sa propre culpabilité est établie ; il aura été déchargé indûment de la responsabilité qu'il doit partager avec ses complices. Il y aurait lieu alors à des recours entre coupables.

Il était plus simple avant de permettre le recours contre les auteurs déjà condamnés, d'obliger l'habitant à prouver qu'il n'a

auxquelles donne naissance la loi du 10 vendémiaire an IV :

1^o Action directe contre la ou les communes responsables ;

2^o Action en recours de commune à commune ;

3^o Action en recours des habitants contre les véritables auteurs.

G. — *Procédure.*

La loi de vendémiaire dans le but d'intéresser davantage les habitants à prévenir les émeutes, crée une procédure sommaire, qui laisse peu d'espoir d'échapper à la responsabilité, atteint sans retard les habitants responsables et assure prompt réparation aux personnes lésées. Voici la marche de cette procédure contenue dans le titre V de la loi.

1^o *Constatation des délits.*

Les officiers municipaux ou l'administration municipale (1) sont tenus de constater le délit dans les 24 heures, d'en dresser procès-verbaux et de les en-

pas pris part aux délits, ou qu'il ne s'élève contre lui aucune preuve de complicité ou de participation aux attroupements.

(1) Le fait de confier à l'administration municipale la constatation du délit est une preuve de plus que dans la législation de vendémiaire la faute dont la commune est responsable n'est pas celle des officiers municipaux, car on ne confierait sans imprudence aux personnes, cause de la responsabilité, le soin d'en porter connaissance aux magistrats chargés d'en faire application.

voyer dans les trois jours au Commissaire du pouvoir exécutif, près le tribunal civil (Procureur).

2° *Poursuites.*

Le Ministère public, ainsi informé, intente les poursuites devant le tribunal civil du département et requiert la condamnation *aux restitutions, dommages-intérêts et amendes* : « la loi le constitue le représentant de la partie lésée aussi bien que de la loi (1) », mais la partie lésée n'est pas dessaisie du droit d'agir directement ; elle peut assigner l'administration de la commune. Son action reste soumise au droit commun.

L'État, personne morale, peut intenter contre la commune une action en responsabilité qui a la même nature et les mêmes caractères que celles de toutes les parties lésées par les dégâts. L'article 3 du titre V décide que le Commissaire du pouvoir exécutif près l'administration du département (Préfet), sur le territoire duquel auront été commis des délits à force ouverte et par violence sur des propriétés nationales, en poursuivra la réparation devant le tribunal civil.

Le Commissaire du pouvoir exécutif à cette époque représente en justice le domaine privé de l'État, comme aujourd'hui, le Préfet devant les tribunaux.

3° *Jugement.*

Le tribunal civil est tenu de régler le montant de la réparation et des dommages-intérêts dans les dix

(1) Rendu, p. 92, et art. 4 du titre V, loi de vendémiaire.

jours qui suivent l'envoi des procès-verbaux (art. 5 du titre V).

4° Exécution du jugement.

Le ministère public envoie dans les 24 heures le jugement à l'administration départementale, laquelle est tenue de le faire parvenir dans les trois jours à la municipalité, ou à l'administration municipale du canton.

5° Paiement de la condamnation.

Ici apparaît le caractère original, non seulement de la loi de vendémiaire an IV, mais de toute la législation de cette époque. Pas un instant la caisse de la commune ne sera tenue de déboursier un centime; ce sont les habitants qui fournissent l'argent de la condamnation.

Voici le mécanisme :

La municipalité demande l'avance aux vingt plus forts contribuables résidant dans la commune. La loi du 16 prairial an IV n'y obligeait que les douze plus forts contribuables (1).

Cette somme est versée dans les dix jours de la réception du jugement à la caisse du département.

Le paiement ainsi rapidement réalisé, étant terminé, la municipalité répartit entre tous les domici-

(1) Tout cela ressemble à la responsabilité des décurions pour la rentrée des impôts dans la législation romaine. Dès la Restauration ce mode de paiement tombait en désuétude. — Avis du Conseil d'État, Intérieur, 5 janvier 1822. — Arrêt du Conseil d'État, 22 avril 1858 ; Coquelin, *Recueil*, 1858, p. 321 et note p. 322.

liés « à raison de leurs facultés » les sommes avancées par les plus gros contribuables ; la répartition est purement administrative. Les réclamations des habitants en décharge ou réduction seront portées devant le juge administratif, comme en matière de contributions directes. Le tribunal administratif compétent était l'administration départementale dont les attributions contentieuses ont été conférées par la loi du 21 pluviôse an VIII au Conseil de préfecture.

Dans les 10 jours du versement à sa caisse, l'administration départementale fait remettre aux intéressés le montant des sommes à eux allouées.

Si la commune dans la décade, ne versait pas les sommes dues à la caisse du département, « l'administration départementale requerrait une force armée, l'établirait dans la commune contribuable, avec un commissaire pour opérer le versement de la contribution » (art. 11, titre V). « Les frais de commissaire de département et de séjour de la force armée seront ajoutés au montant des contributions prononcées et supportées par la commune contribuable ».

Qu'on ne s'étonne pas trop de cette manière d'assurer la répartition et le paiement de la contribution ; l'avance faite par les plus imposés est peut-être une juste compensation de leur notabilité qui leur donne une participation spéciale aux affaires communales.

La présence du commissaire exécutif est un moyen brutal, mais qui n'était pas sans nécessité à une épo-

que où les impôts ne rentraient pas à raison de la misère et de la mauvaise volonté des contribuables (1).

Mais ce qu'il y a de curieux c'est le dessaisissement de la justice au profit de l'administration pour l'exécution d'un jugement civil (2). Cette bizarrerie n'était-elle pas nécessaire ? Supposons la condamnation solidaire entre les habitants poursuivie contre l'un d'entre eux ; les recours, les frais, les lenteurs qui en seraient la conséquence, et comparons la rapidité de la répartition administrative ; ne devons-nous pas donner la préférence à cette dernière ?

**4^e Évolution des idées sur le fondement
de la responsabilité des communes de l'an IV à 1884.**

Maintenant que nous connaissons le système de la responsabilité communale dans la loi de vendémiaire (3), demandons-nous comment la jurisprudence a interprété cette loi.

(1) Voir décret du 24 fructidor an III sur le mode de perception de la contribution en nature.

(2) Rendu, p. 107, n° 87.

(3) Ce paragraphe n° 4 laissera totalement de côté le décret du 21 prairial an V, relatif à la responsabilité personnelle des magistrats en cas de pillage de grains, et qui n'a aucun rapport avec notre sujet. L'arrêté du Directoire exécutif du 8 nivôse an VI qui déclare la loi de vendémiaire an IV applicable aux communes sur le territoire desquelles des préposés de douanes seraient tués ou maltraités. Enfin la loi du 24 messidor an VII, loi des otages, qui est une forme spéciale de la responsabilité collective, mais qui n'a qu'un rapport indirect avec notre sujet, car elle n'était pas exécutoire de plein droit ; il fallait qu'une loi la déclarât applicable aux

Influencée par les changements survenus dans le régime municipal et surtout par la théorie du quasi-délit de l'article 1384 du Code civil, la jurisprudence n'a-t-elle pas transformé complètement l'idée du fondement de la responsabilité ?

Nous choisirons parmi les nombreuses décisions rendues pendant tout ce siècle, celles-là seulement, qui ont eu une influence quelconque sur les transformations subies en 1884 par la responsabilité communale.

A. — *La loi de vendémiaire fut-elle applicable sous les régimes postérieurs à la Révolution ?*

La loi de vendémiaire an IV avait été faite par une assemblée républicaine, pour un pays dont les institutions étaient libérales. Le pouvoir exécutif avait été désarmé contre l'émeute, mais on croyait avoir assuré le bon ordre par des responsabilités qui intéressaient tous les citoyens à la paix.

Cette loi faite pour une époque de liberté, eut l'étrange fortune de subsister au milieu d'institutions dictatoriales. La loi du 28 pluviôse an VIII retira aux habitants toutes leurs franchises : Le premier Consul nommait les maires et les adjoints des villes de plus de 5000 âmes ; Les Préfets les nommaient dans les villes d'une population inférieure à ce chiffre ; Les

départements, cantons ou communes notablement en état de troubles civils.

Préfets nommaient aussi les conseillers municipaux. L'autorité qui nommait les officiers des communes avait le pouvoir de les révoquer ; Les maires et adjoints non électifs, exerçaient comme autrefois les fonctions de police municipale (art. 13 de la loi de pluviôse). Mais en fait, sinon en droit, ils n'étaient plus responsables, grâce au fameux article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII. La garde nationale avait été sinon supprimée du moins très amoindrie (1) et les citoyens qui ne participaient déjà plus à la vie politique (2) cessèrent d'être en matière de police les auxiliaires des officiers municipaux ; il semblait donc naturel que là où il n'y avait plus d'obligation, il n'y dût plus y avoir de responsabilité, et cela d'autant plus que les magistrats municipaux cessaient d'être responsables, eux qui, dans la législation révolutionnaire, étaient continuellement associés à la responsabilité des habitants.

« Les idées de fraternité, de solidarité sociale qui sont la base de la loi de vendémiaire, le dévouement au bien commun qui en est la pensée fondamentale, se comprennent mal au milieu de préoccupations

(1) En 1812 Napoléon avait formé 100 cohortes de gardes nationales actives composées d'hommes de 20 à 26 ans non mariés, ne devant servir qu'à l'intérieur etc., mais ils étaient si mal armés et si mal organisés qu'à la bataille de Paris en 1814 beaucoup n'avaient que des piques armées de flammes tricolores. (Maréchal, *Hist. contemporaine*, p. 315 et 335).

(2) Du moins dès l'an IX où le système des listes de présentation fut supprimé.

d'intérêt personnel. Le civisme actif et désintéressé qu'elle commandait à chacun parut un anachronisme sous un régime qui tendait sans cesse à absorber le rôle du citoyen dans l'action générale du gouvernement (1) ». « Vestige de cet esprit public qui fit la puissance et la gloire de la période révolutionnaire (2) », la loi de vendémiaire n'avait-elle pas été entraînée dans la chute de la République, n'avait-elle pas disparu avec elle, voilà la question qui se posa tout d'abord devant les Chambres, dans les ouvrages théoriques et dans la jurisprudence ? Ce fut surtout sous la Restauration que la question se débattit devant les Chambres.

La loi sur la responsabilité communale est un excellent moyen de gouvernement, elle est utile aux gouvernements peu libéraux (3), contre les abus desquels l'émeute est le seul moyen d'opposition. Le gouvernement de la Restauration, entendit se servir des armes forgées par la République. L'opposition libérale par la plume de Manuel (4) en 1817 prétendit que l'état de choses pour lequel la loi de vendémiaire an IV avait été faite ayant disparu, la loi elle-même avait cessé d'être applicable.

Vers 1828, Toullier dans son ouvrage « *Le droit*

(1-2) Rendu, p. 2.

(3) La Restauration maintint on le sait intégralement le régime municipal de l'Empire.

(4) Manuel n'était plus député à cette époque. Il n'a été renommé qu'en 1818.

civil français » s'exprimait ainsi : « Le fait d'autrui nous est étranger ; la raison dit que les fautes sont personnelles, que chacun n'est garant que de celles qu'il a commises et qui peuvent lui être imputées..... Les législateurs romains ont toujours respecté la règle fondamentale d'imputation qui ne permet pas d'imputer à personne le fait ou la faute d'autrui. On ne la trouve violée que par les despotes ou les tyrans chez les peuples encore barbares où le flambeau de la raison est resté entouré de ténèbres, et chez ceux encore où le fanatisme, l'anarchie, l'esprit de parti l'ont couvert d'un voile qui ne permet plus de l'apercevoir si ce n'est à un petit nombre de sages sans influence. On voit par un décret de Clotaire II de l'an 595 que pour rendre tous les individus responsables des délits commis par leurs voisins, etc.....

On ne s'étonne pas de trouver une loi si évidemment contraire à toute notion de justice dans le Code d'un peuple encore barbare. Mais si l'expérience n'avait point démontré à quels écarts peut entraîner l'esprit de parti soutenu par le pouvoir, jusqu'à quel point il peut égarer et aveugler les esprits d'ailleurs les plus éclairés, on serait frappé de surprise en voyant cette loi barbare renouvelée dans le siècle tant vanté de la philosophie, dans le XVIII^e siècle où le flambeau de la raison après avoir brillé d'un éclat si vif semblait éteint par l'anarchie et par les troubles civils. Ce fut le 10 vendémiaire que fut décrétée cette

fameuse loi sur la police intérieure des communes... En voyant l'injustice de ces dispositions, un sentiment d'indignation s'élève dans le cœur de l'homme paisible sans cesse exposé à se voir ruiné pour la réparation d'un délit commis souvent pendant la nuit (1) pendant qu'il dormait et à une telle distance de son habitation que même pendant le jour il n'eût pu en avoir connaissance ». Plus loin Toullier appelle notre loi « l'odieuse loi de vendémiaire an IV ».

Sous l'Empire, sous la Restauration, pendant les premières années du Gouvernement de Juillet, il y eut des émeutes locales malgré le retour de l'ordre, et la question se posa devant les tribunaux, de savoir si la loi de vendémiaire n'était pas abrogée.

Voici quelles furent les principaux arguments juridiques dont on se servit alors : .

1° La loi du 24 messidor an VII, article 43, a substitué aux prescriptions de la loi de vendémiaire des dispositions plus en harmonie avec les mœurs ;

2° La loi du 30 ventôse an XII décide que toutes les lois antérieures à celles qui sont l'objet du Code civil sont abrogées ; et la responsabilité civile à raison des délits et de quasi-délits d'autrui est réglée par l'article 1384 du Code civil ;

(1) L'objection n'est pas sérieuse, car, dans ce cas la plupart du temps la commune démontrerait qu'elle n'a pas pu empêcher les troubles et que l'attroupement était formé d'étrangers ; ou bien il serait impossible aux demandeurs d'établir que le délit a le caractère d'attroupement.

3° Le Code pénal, articles 96, 440, 475, a réprimé le pillage des grains. Cette nouvelle disposition rend la législation antérieure inutile ;

4° Le régime municipal a été modifié ; les magistrats municipaux ne représentent plus vraiment la commune mais le gouvernement. Le fondement de la responsabilité a disparu ;

5° La loi de vendémiaire était une loi de circonstance, les circonstances ont changé, l'ordre est rétabli, les mesures exceptionnelles doivent disparaître. On répondit :

A la première objection. — L'article 43 de la loi de messidor an VII n'est pas général ; il n'abroge pas la loi de vendémiaire ; il en suspend seulement l'application dans les communes déclarées en état de trouble et, en ce cas, substitue la responsabilité des otages et parents d'émigrés, à la responsabilité communale.

A la seconde objection. — La loi du 30 ventôse an XII n'est pas applicable en la cause. L'article 1384 rend responsables les parents, mandants, etc. du dommage commis par leurs enfants préposés. La loi de vendémiaire rend la commune responsable à raison des troubles et dégâts commis par les habitants ; où est le rapport de mandant à mandataire, le rapport d'autorité paternelle à fils entre la cité et les habitants ? Ce n'est donc pas la même responsabilité. La responsabilité de vendémiaire est une responsabilité civile, mais elle n'est pas de même nature que

celle de l'article 1384. Le Code civil est donc muet sur cette responsabilité, et, par suite, la loi du 30 ventôse ne saurait s'appliquer.

A la troisième objection. — Le Code pénal punit, il est vrai, les auteurs de réunions séditieuses ; mais c'est les auteurs principaux du délit que vise la pénalité ; il les punit de peines corporelles ; il n'a pas trait aux responsabilités civiles à raison des dommages causés, responsabilités visant non les auteurs principaux mais des tiers.

A la quatrième objection. — On répondit peu ou point sous l'Empire et la Restauration, mais dès 1831 quand le régime municipal redevint électif la réponse fut facile à trouver : la commune était redevenue plus autonome ; les magistrats chargés de la police étaient désignés au choix du souverain par le suffrage. La garde nationale était reconstituée. (1)

A la cinquième objection. — L'ordre est rétabli, il est vrai ; et bien tant qu'il n'y aura pas de troubles la loi de vendémiaire sommeillera, quand des troubles éclateront, la situation redeviendra exceptionnelle ; la loi d'exception est là toute prête pour les circonstances d'exception.

Ces arguments sont épars dans les arrêts (2) et

(1) Loi du 22 mars 1831.

(2) Arrêt de la Cour d'Amiens, 20 août 1819. — « La loi du 10 vendémiaire an IV n'a été formellement abrogée par aucune loi postérieure. Elle ne peut être considérée comme remplacée par le

dans les auteurs (1). A côté de ces arguments de droit, se trouvait un raisonnement purement pratique qui est peut-être après tout le seul motif du maintien de la responsabilité justifiée par tant de jurisprudence.

Le gouvernement a la mission d'assurer la sécurité. Pour cela il doit se servir des instruments de tout genre qu'il a sous la main ; ce n'est pas une raison parce qu'il est fort et dispose, par l'intermédiaire d'agents qu'il nomme, de la police municipale, pour qu'il désarme devant l'émeute, surtout quand elle est dirigée contre lui, il a entre les mains une arme destinée à assurer l'ordre, à intimider les émeutiers, à encourager les habitants, à aider la force publique, il doit s'en servir ; la loi de vendémiaire est cette arme ; elle

Code civil puisqu'il ne contient aucune des punitions relatives à la responsabilité des communes et au contraire un avis du conseil d'Etat du 5 floréal an VIII postérieur à ce Code indique des mesures pour l'application de cette loi le cas échéant. Encore que le Code pénal de 1810 renferme quelques dispositions relatives aux auteurs des délits prévus par cette loi ces dispositions concernant seulement les individus ne peuvent s'appliquer à la responsabilités des communes eu égard aux réparations civiles. A la vérité la loi du 10 vendémiaire an IV est remplacée par plusieurs autres plus récentes dans plusieurs de ses parties notamment pour ce qui regarde les passeports et le mode d'exercer les actions qu'elle prévoyait mais elle n'est remplacée ni tombée en désuétude pour ce qui concerne la responsabilité des communes ». Cass. Requêtes, 19 avril 1821. Sirey, 1819-1821, I, 424 ; Bruxelles, 26 novembre 1832 ; Toulouse, 14 juillet 1830 ; Bruxelles, 30 septembre 1831 ; Grenoble, 27 juin 1832 ; Bordeaux, 14 mars 1834 ; Orléans, 3 février 1838 et 8 février 1839.

(1) Foucart, t. III, n° 1646 ; Bost, p. 382 ; Boyard, V° *Responsabilité* ; Rendu, n° 4 ; Dalloz J. G., V° *Commune* ; Valfrembert, *Respons. Com.*, p. 14.

a un caractère plus politique que civil ; il ne faut pas trop l'examiner avec l'esprit un peu étroit du Code civil qui règle les intérêts purement privés. Au lieu de se placer exclusivement du point de vue de l'habitant qui paye une part de l'indemnité, plaçons-nous donc du point de vue de la société qui profite de l'ordre. La loi de vendémiaire an IV n'est pas abrogée ; quant à sa légitimité elle est aussi grande que celle de l'agent de police qui est à l'angle de deux rues ; à côté des cas où l'habitant paye la part de sa responsabilité, qu'on pense aux cas où la loi de vendémiaire an IV empêche les désordres de se produire, et l'on ne trouvera pas trop lourd cette espèce d'impôt contre le désordre.

La jurisprudence maintint donc le principe même de la responsabilité. Elle n'admettait pas que la loi de vendémiaire fut abrogée ; ni par désuétude, ce mode d'abrogation étant banni de notre droit, ni tacitement, aucune loi ne contenant de dispositions contraires à la loi de vendémiaire ; aucune loi ne l'abrogeant d'ailleurs expressément. Cependant certaines parties de la loi de vendémiaire, incompatibles avec la législation en vigueur disparurent, ce furent les délits spéciaux compris dans les articles 7, 8, 9, 10, 11, que des lois spéciales et le Code civil régissent d'ailleurs ; puis certaines dispositions administratives telles que l'établissement de la force armée (autorisées par l'art. 11 et 12) ; la contribution des 20 plus forts

contribuables (1) ; enfin la répartition des dommages, confiée aux municipalités par la loi de vendémiaire an IV dut se modeler sur les règles générales de l'assiette et du recouvrement des contributions extraordinaires (2). A l'occasion d'un projet de loi autorisant la ville de Metz à s'imposer extraordinairement pour acquitter la réparation du dommage causé par une émeute du 5 juin 1832, le Conseil d'Etat ayant considéré le mode de répartition par la municipalité serait contraire à la législation financière, il fut admis que la contribution prendrait le caractère de centimes additionnels aux quatre contributions (3).

Enfin la responsabilité pénale ne fut jamais appliquée ; cette responsabilité qui au fond est civile servit de thème contre la responsabilité des communes, aux plus violents réquisitoires, qui se résument à ceci : Si l'on est civilement responsable des fautes d'autrui on ne doit pas l'être pénalement, car les fautes sont personnelles. La notion de personnalité civile répugne à l'idée de responsabilité pénale (4). Le mot

(1) 22 avril 1838. Coquelin, *Recueil, arrêts du Conseil d'Etat*, 1838, p. 321 et note p. 322.

(2) *Id. ibid.*, n° 87.

(3) Duvergier, *Collection des lois*, 1834, p. 172 *infra* p. 85, note 1.

(4) On peut citer cependant des personnes morales condamnées à des pénalités. En Angleterre les circonscriptions électorales qui se sont laissé corrompre sont privées de leurs représentants ; c'est bien une pénalité, dont le caractère est il est vrai politique. L'ordonnance de 1670 offre des exemples de peines infligées à des communes. En sens inverse on voit des récompenses attribuées à des personnes morales. Il y a des régiments dont le drapeau a été décoré. On attribue des prix à certains Corps ou Facultés.

d' « amende » entraîna les adversaires de la loi à des conclusions que la vérité juridique ne saurait expliquer. Cette amende ne fut prononcée qu'une fois par un tribunal civil et encore la Cour d'appel de Metz annula-t-elle le jugement en ce qui concerne l'amende, faute au ministère public d'avoir suffisamment établi que les habitants de la commune avaient participé à l'attroupement (1).

B. — *Si la loi de vendémiaire subsista, n'assigna-t-on pas à la responsabilité un fondement qui était inconnu à la loi de vendémiaire.*

Si la loi de vendémiaire fut maintenue dans ses parties essentielles, cependant fut-ce bien les principes de vendémiaire qu'appliquèrent les juges, que considérèrent les auteurs? Ne conservèrent-ils pas la lettre en transformant l'esprit; est-ce bien la même responsabilité; le fondement est-il resté le même?

Pendant la Révolution, on l'a vu, la responsabilité communale faisait partie d'un système complet; les magistrats municipaux responsables de leur négligence; les habitants responsables de leur faute, la municipalité et les habitants, tantôt solidairement, tantôt séparément responsables. Cela, conséquence

L'idée de peine et de récompense n'est donc pas incompatible avec la personnalité civile. On a beaucoup et bien à faux péroré sur l'amende infligée aux communes, amende qui n'était en somme qu'une condamnation à des dommages-intérêts envers l'État, prononcés par le tribunal civil.

(1) Metz, 5 juin 1833. D. P. 1833.2.178.

de l'autonomie des communes, de la faiblesse du pouvoir exécutif, de l'existence d'une garde nationale, de l'intensité la vie publique que permettait la Constitution.

Avec le régime Napoléonien tout change, l'autonomie communale est étouffée, le pouvoir exécutif est prépondérant, les administrateurs communaux sont des fonctionnaires et cessent d'être responsables devant d'autres autorités que leurs supérieurs hiérarchiques : la vie publique est morte dans la commune comme partout ailleurs. Quand des troubles éclatent dans une commune, quand des dégâts sont commis par attroupements la commune est-elle responsable ? Oui. Nous venons de le voir.

Quel est le fondement de sa responsabilité.

Il était bien difficile de rendre responsables pour n'avoir pas prévenu les troubles, des habitants, chez lesquels toute idée de fraternité, de solidarité sociale avait été abolie, à qui l'on avait dit en somme, « vous n'êtes pas mûrs pour la liberté ; vos dissensions, votre incapacité à obéir aux Gouvernements libres en sont la preuve : vous n'avez d'autre lien entre vous, que l'obéissance au même maître ». Pouvait-on assigner comme fondement à la responsabilité communale une obligation qui est une forme de la solidarité ? On avait peut-être aussi constaté que l'obligation imposée aux habitants d'intervenir dans le maintien de l'ordre est quelque peu contraire au principe qui dé-

fend de se faire justice à soi-même ; qu'elle favorise les vengeances personnelles ; qu'elle est souvent elle-même une cause de troubles.

L'obligation était contraire au régime, contraire au but proposé ; on ne voulait plus que les habitants intervinssent activement de leur propre autorité pour prévenir les troubles ; on voulait cependant les empêcher d'y participer. Il semblait utile aussi que les conséquences d'une calamité publique pussent retomber non sur quelques habitants, mais sur tous ; des raisons politiques et d'intérêt poussaient donc le gouvernement et les particuliers à demander le maintien de la loi de vendémiaire. Mais quel fondement lui attribuer ?

La Révolution avait donné une autonomie administrative très grande à la commune et cependant avait diminué beaucoup la notion de la personnalité civile des communes.

Les communes n'avaient plus guère de patrimoine, les communaux avaient été partagés, les patrimoniaux avaient passé aux mains de l'État en échange de rentes. Avec le premier Empire, et surtout avec la Restauration, la personnalité communale se développa de nouveau.

La Révolution avait créé une responsabilité *solidaire* des habitants, le droit moderne en fit une *responsabilité de la commune*, *personne morale* et comme on ne pouvait rendre la personne morale responsable

de fautes des habitants qui n'agissent pas en son nom, on fit de la faute des administrateurs municipaux le fondement de cette responsabilité.

L'article 1384 du Code civil ne fut pas, croyons-nous, étranger à cette transformation. En effet, pensait-on, les officiers municipaux sont des fonctionnaires, ils ne sont responsables que de leur faute personnelle, et encore quand le gouvernement autorise leur poursuite ; il faut cependant une responsabilité pour les autres cas. Les officiers municipaux sont l'activité de la personne morale appelée commune, ils la représentent dans les actes de leur fonction, ils sont son cerveau, son intelligence ; quand ils font bien, cela lui profite, quand ils font mal, cela lui nuit, c'est comme si la personne civile agissait elle-même ; la municipalité n'est pas élue ; mais la constitution ratifiée par le peuple donne au pouvoir exécutif le droit de placer à la tête des communes des autorités dont toute la vie administrative fait fonction de vie communale. Ces officiers municipaux ont le devoir de maintenir l'ordre et la tranquillité publique, ils en ont le pouvoir puisque les lois antérieures confirmées par la loi de Pluviôse leur accordent des pouvoirs de police.

Or l'article 1384 du Code civil dit : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé

par le fait de personnes dont on doit répondre et des choses que l'on a sous sa garde ».

On répond des gens, qu'on a sous sa garde, parce qu'on doit les empêcher de nuire, puisqu'on doit les garder. Les officiers municipaux ont le devoir de garder les habitants qui sont placés sous leurs ordres, ils en ont le pouvoir puisque la police municipale rentre dans leurs attributions. Comme dans l'article 1384 « *la responsabilité est là où est le pouvoir* ».

Dans la nouvelle interprétation la commune représentée par des officiers municipaux est responsable à raison *de leur faute, de leur négligence à ne pas avoir prévenu les troubles qu'ils pouvaient prévenir et réprimer* (1).

(1) Veut-on une preuve de cette transformation: Metz à la suite d'une émeute qui éclata dans cette ville le 5 juin 1832, fut condamnée à réparer les dommages causés (Voir à propos de ces troubles; Metz, 4^{er} août 1832, Sirey, 1832, 2, 486 et Metz, 5 juin 1833. D. P., 1834. 2.178). Un conflit s'éleva entre le gouvernement et le Conseil municipal sur le mode de répartition entre les habitants du montant de la condamnation.

« Dans une première délibération sur le projet de loi à soumettre aux Chambres pour être autorisé à s'imposer extraordinairement, le Conseil municipal décida que la contribution serait répartie entre tous les domiciliés dans la ville au jour du délit selon les facultés de chacun, cela en exécution de l'article 9 titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV. Le ministre refusa d'approuver cette délibération attendu que le Conseil d'Etat considérait le mode de répartition indiqué par la loi de l'an IV comme contraire à notre législation nouvelle en matière de finances. Le Conseil prit une autre délibération portant qu'une contribution extraordinaire de 41 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, serait mise seulement sur les individus domiciliés à Metz le 5 juin 1832. Le projet de loi présenté à la Chambre adoptait

Ainsi le fondement de la responsabilité était modifiée. Il le fallait pour concilier la responsabilité avec le changement de régime.

C. — *Quelles furent les conséquences du changement dans le principe de la responsabilité ?*

1^o La loi de vendémiaire (art. 5 du titre IV) déchargeait la commune de toute responsabilité quand elle pouvait prouver à la fois :

1^o Que l'attroupement était composé d'étrangers à la commune ;

2^o Qu'elle avait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de le prévenir et d'en faire connaître les auteurs.

De son côté l'article 1384 *in fine* contenait ces mots : la responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les

ces bases. Mais la Chambre pensa que l'obligation de réparer le dommage était une dette communale ordinaire que le corps moral devait supporter ; qu'on ne pouvait y voir une peine infligée aux habitants comme étant présumés avoir concouru au délit ou du moins comme coupables à ne pas l'avoir empêché ; qu'en conséquence c'était la commune même qui devait payer, et que les habitants de la commune au jour de l'événement n'étaient pas seuls responsables. Il semble que cette décision est équitable et légale. A la vérité on trouve dans les divers articles de la loi du 10 vendémiaire an IV des expressions propres à soutenir les deux systèmes ; tantôt elle semble faire peser la responsabilité sur les individus qui habitent la commune ; tantôt elle paraît imposer l'obligation à la commune entière. Au surplus la loi actuelle est un précédent qui sans doute aurait une grande influence dans des cas analogues ». Duvergier, 1834, p. 172, note 4.

pères et mères, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.

On soutint que le principe de l'article 1384 seul était équitable, que l'exception qu'il autorisait était seule rationnelle, que la commune devait être déchargée de toute responsabilité dès qu'elle prouvait qu'elle avait fait tout son possible pour empêcher les troubles.

La Cour de cassation admit cette doctrine sur les conclusions de Dupin, dans l'arrêt du 6 avril 1836, par lequel elle cassait plusieurs arrêts de la Cour de Paris (1) : « Attendu que la commune a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les délits, ce qui suffisait d'après la raison et la loi pour placer la ville dans le cas d'exception (2) ». Nombre d'arrêts avaient adopté le système contraire (3). La Cour de cassation devait revenir sur sa jurisprudence par un arrêt rendu toutes chambres réunies le 15 mai 1841 (4). La loi de vendémiaire an IV était trop formelle pour que la jurisprudence ne l'échappât à son texte. La Cour suprême décida que les deux conditions exigées par l'article 5 de la

(1) Paris, 21 août, 22 novembre, 22 décembre 1834, D. P., 1835. 2. 90.

(2) D. P., 36. 1. 166.

(3) Dall. J. G., n° 2679, t. 10, V° *Commune*.

(4) D. P., 1841. 1. 252.

loi de vendémiaire seraient nécessaires pour que la commune pût échapper à la responsabilité. Elle admit cependant un léger tempérament à la rigueur de la loi de vendémiaire ; elle jugea que la présence de quelques habitants de la commune dans l'attroupement permet de la décharger de sa responsabilité. La commune n'est donc pas responsable quand elle fait des efforts pour réprimer les désordres, et que l'attroupement est composé « principalement (1) » d'étrangers.

L'article 1384 du Code civil, pesa donc, pendant un certain temps du moins, sur la jurisprudence, et si la victoire des principes du Code ne fut pas complète, ce fut grâce au caractère absolu et impératif de l'article 5 du titre IV de la loi de vendémiaire an IV (2).

Sur un autre point, les modifications apportées au fondement de la responsabilité eurent une influence plus durable sur la jurisprudence. Ce fut dans la question de la responsabilité de la ville de Paris.

II^e *Responsabilité de la ville de Paris.*

La responsabilité de vendémiaire an IV reposant sur la faute des habitants il était tout naturel, que la faute accomplie, les habitants fussent responsables quel que fût le régime municipal ; la question ne se

(1) Rendu, p. 41, n° 27.

(2) C'est le système de l'arrêt de cassation du 6 avril 1836 qu'adoptait la loi des 5-6 avril 1884, art. 408-1^o.

posait même pas de savoir si la responsabilité disparaissait dans les communes qui ne disposaient pas de leur police. Un avis du Conseil d'État, 13 prairial, an VIII (2 juin 1800) avait décidé que la loi s'appliquait aux grandes et aux petites communes sans distinction.

Quand le fondement de la responsabilité fut modifiée, quand les communes furent déclarées responsables parce que leurs municipalités n'avaient pas usé de leurs pouvoirs de police, on devait naturellement se demander si les communes qui ne disposaient pas de leur police resteraient responsables. La responsabilité résidant là où est le pouvoir, avec la suppression du pouvoir devait disparaître la responsabilité.

La question ne se posa pas cependant d'une façon aussi générale. Lyon et l'agglomération lyonnaise où le Préfet jouait le rôle de préfet de police, fut toujours considérée comme responsable (1). La jurisprudence fut tout autre pour Paris. Paris, en effet, non seulement n'était pas maître de sa police, qui est aux mains du Préfet de police, agent du gouvernement, mais est encore le siège du gouvernement. Les attentats y ont

(1) Il en fut de même, croyons-nous, pour les villes chefs-lieux peuplées de plus de 40.000 âmes qui de 1855 à 1867 furent placées, quant à la police, sous la direction du préfet du département. Le préfet y remplissait les fonctions de préfet de police.

Voir cependant les conclusions de Dupin (*in fine*) sur lesquelles fut rendu l'arrêt de cassation du 6 avril 1836. Dall. Pér., 1836.4. 166, en ce qui concerne les troubles du 22 novembre 1831 à Lyon

La plupart du temps un caractère politique, et sont dirigés bien plus contre les actes du gouvernement que contre les actes des municipalités. La commune n'ayant pas de pouvoirs de police, ne peut agir contre les troubles, les prévenir, les réprimer.

Au début du siècle, la question ne fut pas soulevée d'une façon très sérieuse ; à part la résidence du gouvernement, Paris partageait le sort des autres communes où les magistrats municipaux nommés par le pouvoir étaient aussi peu des agents communaux au sens propre du mot que le Préfet de police lui-même. D'ailleurs la loi de vendémiaire an IV avait été faite surtout contre Paris, à une époque où il ne disposait plus de la police locale, que des décrets des 3 et 4 vendémiaire an IV avaient fait passer aux commissaires délégués par la Convention.

Vers 1830 on considérait encore parfois que le but et le fondement de la loi de vendémiaire an IV étaient d'appeler les habitants « dans l'absence ou l'inaction de l'autorité à user de toute leur influence et à réunir tous leurs efforts pour prévenir le mal, ou en arrêter le cours (1) ».

Après la loi du 21 mars 1831 (art. 55) et la loi du 20 avril 1834, Paris fut placé dans une situation différente des autres communes dont les maires et adjoints étaient choisis par l'autorité supérieure parmi

(1) Bruxelles, 15 juillet 1832, Dall. J. G., n° 2658, t. 10.

les conseillers élus, et étaient de véritables officiers municipaux, indirectement élus, représentant effectivement la commune, et disposant de la police locale dans toute la vérité du terme. La différence devenait tout à fait sensible et la Cour de cassation après une lutte contre les Cours d'appel posa le principe que la loi de vendémiaire est inapplicable à Paris. ;

Voici comment s'exprimait la Cour d'Orléans (1) réfractaire au système de la Cour de cassation : « Attendu que..... le principe de la loi de vendémiaire est à la fois équitable et politique ; qu'au milieu des discordes qui troublaient la France à cette époque, le législateur a voulu que chaque cité fût protégée par ses habitants, que l'intérêt personnel, la crainte d'une pénalité stimulât le zèle des citoyens que l'amour de l'ordre n'aurait pas réunis pour la défense des intérêts communs, et que d'un autre côté les individus victimes des excès ou de l'incurie de leurs concitoyens eussent le droit de reporter sur la masse des habitants le dommage qui aurait atteint quelques-uns d'entre eux ; que l'on conçoit que l'application de ce principe est surtout nécessaire dans les grandes cités et particulièrement dans celles où une grande agglomération d'habitants rend les attrouplements plus faciles et plus fréquents, mais aussi les moyens de répression plus prompts et plus efficaces ;

(1) Orléans, 8 février 1839. D. P., 1839;2.217.

que dès lors rendre inapplicable à la ville de Paris la loi de vendémiaire ce serait refuser au maintien de l'ordre en général, et aux intérêts des particuliers la garantie salulaire créée par la loi de l'an IV, et établir pour la commune de Paris un privilège funeste à ses habitants..., que dès lors pour la ville de Paris comme pour les autres communes on doit admettre le principe de la responsabilité ».

Ce système fut énergiquement combattu par le procureur général Dupin. Il n'est pas superflu de citer l'arrêt qui fut le point de départ d'une jurisprudence constante en faveur de la ville Paris.

« En (1) ce qui touche le moyen tiré de l'applicabilité de la loi du 10 vendémiaire an IV à la ville de Paris, considérée comme siège du gouvernement : attendu que l'application aux communes de ce principe de droit naturel qui oblige chaque individu à réparer le dommage causé par son fait, son imprudence ou sa négligence suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression ; attendu qu'il résulte des décrets des 3 et 4 vendémiaire an IV et des circonstances qui ont précédé, accompagné et suivi la promulgation de la loi du même mois que la commune de Paris était alors placée sous un régime spécial qui refusait à ses offi-

(1) C. cass., ch. réunies, 15 mai 1841 ; Sirey, 41.1.373. De même, 18 décembre 1843, D. P., 44.1.356.

ciers municipaux le droit de diriger la force armée et d'en disposer, et qui réservait aux membres de la Convention nationale chargés de cette mission la direction et la disposition de la force armée ; attendu que depuis cette époque, la situation légale et municipale de Paris n'a pas changé et qu'elle a même été définitivement fixée et régularisée ainsi que l'exigeait l'intérêt de l'État (1) ; attendu en effet que la ville de Paris étant le siège du gouvernement, c'est au gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement dans cette ville la surveillance et la police générale, la direction et la disposition de la force publique puisque l'indépendance du gouvernement serait compromise si les moyens de conserver la tranquillité publique dans le lieu où il siège pouvaient dépendre d'une autre autorité que de la sienne ; attendu que c'est dans ce but que l'arrêt des Consuls du 12 messidor an VIII a concentré dans la main du Préfet de police de Paris cette fonction d'autorité qui est ailleurs confiée aux maires, et qui a pour objet le maintien de la tranquillité publique, ainsi que la réquisition de

(1) Tout ce passage est un aveu fait par la Cour elle-même de l'interprétation erronée qu'elle apporte à la loi de vendémiaire. Paris est en 1844 dans une situation analogue à celle où il se trouvait en vendémiaire an IV. Si en vendémiaire an IV la responsabilité était applicable à Paris, il en doit être de même en 1844. Or nous tenons de M. Dupin lui-même (conclusions citées à côté de l'arrêt du 6 avril 1836 ; D. P., 1836. 4. 166) que la loi de vendémiaire a été principalement dirigée contre Paris. La jurisprudence refait la loi.

la force armée ; attendu que le Préfet de police est l'agent direct du gouvernement, que ses pouvoirs s'étendent sur tout le département de la Seine et au delà ; qu'il est placé immédiatement sous les ordres des ministres avec lesquels il correspond directement sans intermédiaire ; qu'il suit de là que c'est le gouvernement lui-même et non un magistrat municipal qui veille à Paris à la conservation de l'ordre public et qui dispose seul de tous les moyens de surveillance, de prévention et de répression ; attendu que si la loi du 20 avril 1834 donne aux maires et aux adjoints de la ville de Paris le droit de requérir l'assistance de la force publique et de sommer les attroupements séditieux de se disperser, ces dispositions n'ont point altéré les pouvoirs conférés au Préfet de police par l'arrêté du 12 messidor an VIII et n'empêchent pas que dans l'étendue de la circonscription territoriale soumise à son autorité, il continue d'exercer dans toute leur plénitude, le droit de surveillance générale, le devoir de disperser les attroupements séditieux et la direction suprême de la force publique, d'où il suit que l'arrêt attaqué, qui sans avoir égard à la position exceptionnelle de la ville de Paris l'a déclarée responsable de faits que cette position ne lui laissait pas la possibilité, ni de prévenir ni de réprimer, a commis un excès de pouvoir et faussement appliqué et violé les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV ».

Trois arrêts des Chambres Réunies du 18 décem-

bre 1843 sont venus confirmer cette doctrine et trancher irrévocablement la question en faveur de la ville de Paris (1).

Telle fut l'influence, sur la jurisprudence du nouveau principe assigné à la responsabilité communale.

a) *Ainsi Paris désormais cessait d'être responsable* (2), Paris pour qui avait été édictée la loi de vendémiaire, Paris la ville de France la plus impressionnable et la plus disposée aux émeutes, Paris pour qui la responsabilité est la moins lourde puisqu'elle est répartie entre un nombre plus considérable d'habitants.

Il n'y a cependant rien à objecter contre la parfaite logique des magistrats qui en dernier lieu ont poussé jusqu'à l'extrême les conséquences du système juridique que leurs prédécesseurs leur avaient transmis. Mais ce système lui-même n'était pas dans la loi ; il est une pure création de la jurisprudence, qui sacrifiant l'intérêt général de l'ordre public, s'est un peu trop placée du point de vue de l'intérêt privé de la commune personne morale. A Paris quand l'émeute éclate, on ne peut il est vrai, l'imputer à faute à la

(1) Voir aussi recueil des Arrêts du Conseil d'État, 1873, p. 946, ville de Paris.

(2) Rendu, n° 5. Voir encore arrêts Cass. req., 10 août 1869, D. P., 70.1.193 qui décide que Paris est irresponsable mais que ce privilège ne s'étend pas aux autres communes, même celles où la police municipale est exercée par des agents du pouvoir central, notamment Lyon.

commune qui ne dispose pas de la police. Mais qu'on se souvienne que l'indemnité étant répartie entre les habitants, c'est eux et non la commune qui payent en dernier lieu l'indemnité. Or, s'ils ne sont pas en droit responsables, parce qu'on ne peut plus les soumettre à l'obligation de police qui n'est plus à sa place dans une société apaisée, est-ce que leur responsabilité ne pourrait pas s'expliquer simplement par l'intérêt général? Dans les cas extrêmes, la crainte d'une responsabilité peut empêcher beaucoup de citoyens de participer aux troubles « et la responsabilité devient le seul élément qui soutienne les citoyens et rende supportables en les partageant (1) les pertes auxquelles quelques-uns d'entre eux sont exposés ». Et puis, comme on l'a dit (2) dans les débats qui ont précédé la loi de 1884, n'était-ce pas créer une inégalité devant la loi? la bicoque d'un paysan est détruite dans une commune par un attroupement, la commune est responsable; une bandé d'incendiaires met le feu dans un magnifique hôtel à Paris, la Ville ne l'est pas.

b) *Peut-on considérer l'État comme responsable* (3)?

(1) Un auteur, M. Gastambide (*Revue de droit français et étranger*, t. 5, p. 321) soutint que la responsabilité communale est une assurance contre les troubles. Il est suffisant pour le réfuter, de faire remarquer qu'une assurance est déterminée préalablement à l'événement, et volontairement consentie, et non pas indéterminée et obligatoire.

(2) Le baron de Lareinty au Sénat (14 février 1884).

(3) Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1884, p. 894; Puech,

à raison de la négligence du Préfet de police. Les principes les plus certains du droit administratif s'y opposent. On sait que l'article 1384 n'est pas applicable à l'État. La responsabilité de l'État, à raison des fautes de ses agents, repose non sur des textes formels mais sur le principe d'équité dont s'était « inspirée la loi civile pour régler les rapports des particuliers, à particuliers dont la jurisprudence s'est inspirée à son tour pour régler les rapports de l'État avec ses fonctionnaires et avec les tiers (1) ».

L'appréciation de cette responsabilité appartient, sauf dans des cas exceptionnels, à la juridiction administrative (2).

Cette responsabilité présente la caractéristique de ne pas être une et invariable comme celle de l'article 1384 du Code civil mais de présenter des degrés selon la nature des actes qui engagent la responsabilité de l'État. « Si l'on cherche à se rendre compte des différences que présente la responsabilité de l'État selon les diverses fonctions qu'il est appelé à remplir, on voit que sa responsabilité est d'autant plus restreinte que cette fonction est plus élevée (3) ». « Lorsqu'il

1877, p. 472, Banque de France ; 1880, p. 258, Biston ; 1882, p. 604, Charbaud.

(1) Laferrière, *Juridict. admin.*, t. I, p. 624.

(2) Laferrière, *Juridict. admin.*, t. II, p. 174.

(3) La responsabilité des communes et départements pour faute de leurs agents, est aussi en principe de la compétence de la juridiction administrative. V. Laferrière, t. I, p. 630.

s'agit d'actes de puissance publique la règle qui domine est celle de l'irresponsabilité pécuniaire de l'État ».

Les actes faits en vertu des pouvoirs de police, sont sans aucun doute des actes de puissance publique (1). Ces actes, règlements ou mesures individuelles n'engagent pas la responsabilité pécuniaire de l'État, même quand ils ont été annulés pour excès de pouvoir.

Donc si l'État ne peut être recherché à raison de fautes positives commises par ses agents, il doit être *à fortiori* irresponsable de cette faute toute négative qui consiste à ne pas avoir su ou voulu se servir des pouvoirs de police pour prévenir des attroupements.

A défaut de principes, une loi de nature exceptionnelle a-t-elle jamais créé pour l'État une responsabilité analogue à celle de la commune, aucune à notre connaissance. Dans les travaux préparatoires de la loi de 1884 l'inexistence d'une loi de ce genre a été fréquemment déplorée, mais on s'est bien gardé en somme d'en provoquer l'adoption (2) ; et tout récemment encore le 18 février 1895, répondant à M. Georges Berry qui demandait l'inscription au budget du ministère de l'Intérieur d'un crédit destiné à indemniser les victimes des troubles du quartier latin en juillet 1893 le ministre déclarait que pour singulière

(1) Conseil d'État, 23 juin 1882, Charbaud, p. 603.

(2) Sénat, 13 février 1884.

et fâcheuse que soit la situation il doit défendre l'irresponsabilité de l'État, et que pour remédier à la situation actuelle il faudrait une loi (1). Cette irresponsabilité a dans le cas particulier des effets d'autant plus iniques qu'il semble dans la façon dont les troupes de police ont été dirigées qu'une partie du quartier ait été abandonnée intentionnellement aux émeutiers, tandis que la répression s'exerçait sur d'autres points. Dans cette hypothèse les dommages seraient non plus le résultat d'une négligence mais d'une décision (2).

Quoiqu'il en soit, personne, ni la commune, ni l'État, n'est responsable et les propriétaires n'ont pas de recours.

c) Cependant il est juste d'ajouter qu'après les grandes calamités telles que les révolutions, l'État a toujours accordé des indemnités. Mais ce furent des indemnités purement gracieuses, qui furent consenties sous forme de lois spéciales, et parfois de décrets dans les périodes où le pouvoir exécutif avait des attributions exceptionnellement étendues.

Le décret du 6 mars 1848 édicté par le gouver-

(1) Nous sortons ici un peu du cadre de notre chapitre. Mais il est préférable d'étudier ici en une seule fois la question de la responsabilité de l'État.

(2) En ce qui concerne les kiosques, l'irresponsabilité de Paris est contractuelle. Une clause de conventions passées avec les entreprises de publicité la prévoit. Arrêts du Conseil d'État, 4 873, p. 946.

nement provisoire est ainsi conçu : « Le gouvernement provisoire considérant qu'il est du devoir et de la volonté de la République de réparer autant qu'il est en elle les malheurs particuliers qui ont eu lieu pendant les journées de février ; qu'une commission doit être chargée de recevoir les demandes et de les examiner ; considérant que cette commission doit être nommée par M. le maire de Paris sauf à décider plus tard si les indemnités seront à la charge de Paris ou de l'Etat décrète : Art. 1^{er}. Les indemnités qui pourraient être réclamées par les citoyens à la suite des malheurs particuliers qu'ils auraient éprouvés dans les journées de février seront réglées par une commission spéciale nommée par le maire de Paris ».

Le décret du 24 décembre 1851-10 janvier 1852 rendu dans la période dictatoriale, montre que le Prince Président entendait laisser cette indemnité gracieuse à la charge de l'Etat. « Le président de la République vu, etc..... considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV les communes sont responsables des délits commis à force ouverte par des attroupements ou des rassemblements, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu, considérant néanmoins que la ville de Paris est dans une situation exceptionnelle qui n'autorise pas d'une manière absolue de faire peser sur elle cette responsabilité ; considérant que si l'Etat *n'est soumis à cet*

égard à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique de réparer des malheurs immérités et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de nos discordes civiles ; vu les délibérations de la commission instituée par le décret du 2 septembre 1850 et qui fixent le montant des allocations à la somme de 5 millions 600.000 fr. décrète : Il est ouvert au Ministre de l'Intérieur un crédit de 5 millions 600.000 francs applicables à la liquidation des indemnités à accorder aux particuliers dont les propriétés ont souffert des dommages matériels par suite des événements de février et de juin 1848..... Art. 2 : Ces indemnités seront réparties par les soins et sous la surveillance du Ministre de l'Intérieur. Conformément aux décisions de la commission instituée par décret du 2 septembre 1850 ».

En 1871 et en 1873 en face d'une situation à peu près semblable, plus compliquée cependant, l'Assemblée Nationale vota deux lois dont l'esprit est analogue à celui des décrets du gouvernement provisoire et du Prince-Président. La question était complexe ; il ne s'agissait pas seulement d'attribuer des indemnités aux victimes des troubles, il y avait encore à déterminer les indemnités de guerre, que l'assemblée était disposée à accorder, mais aussi à titre gracieux. La jurisprudence n'admettait pas que les communes ordinaires fussent responsables quand l'émeute a le

caractère de guerre civile (1) ; Paris à plus forte raison. D'autre part l'État n'est pas responsable des faits de guerre (2) ; en droit aucune responsabilité ne pouvait être encourue ; en fait, on accorda les indemnités ; mais qui dut les payer ? M. Valframbert dans son traité de la responsabilité des communes, paru en 1871, disait, qu'en raison, « la ville de Paris doit partager avec l'État la responsabilité de tous les dommages ».

La loi du 6-12 septembre 1871 va au plus pressé, « la nation française tout entière supporte les contributions de guerre, réquisition et dommages matériels de toute nature causés par l'invasion » en attendant les répartitions définitives. « Une somme de 6 millions de francs est mise à la disposition du Ministre des Finances et de l'Intérieur pour être, sauf règlement ultérieur, réparti entre ceux qui ont le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française pour rentrer dans Paris ».

Plus tard la loi des 7-13 avril 1873 complète les dispositions de la loi de 1871 et augmente les charges que l'Assemblée consent à imposer à la nation tout entière.

La loi accorde à Paris une somme de 140 millions ; cette somme, des Commissions administratives pré-

(1) Dalloz, J. G., n° 2694. — Metz, 5 juin 1833. D. P., 1834. II. 178. Cassat., 6 avril 1836. D. P., 1836. I. 163.

(2) Laferrière, *Juridict. adm.*, p. 53 et 57.

sidées par le Préfet de la Seine les répartiront entre les individus lésés dans leur personne ou leur propriété par l'insurrection du 18 mars 1871 (art. 2-2°) et par sa répression (art. 2,-1°). Bref, l'État accorde une indemnité aux particuliers, et charge Paris de la leur distribuer. La différence entre cette somme de 140 millions et le total des indemnités appartiendra à la ville de Paris ; c'est un forfait entre Paris et l'État ; l'État accordant une indemnité aux particuliers en accorde une aussi à Paris, personne morale, pour les dommages que lui ont fait subir la guerre et l'insurrection ; le caractère particulier de cette indemnité c'est qu'elle n'est pas précisée par la loi ; elle est variable, elle dépend de la répartition faite aux particuliers. Ce forfait indemnise Paris des frais et dommages qu'a pu lui causer la guerre, puisque « au moyen de cette allocation Paris ne pourra exercer contre l'État aucune réclamation tant à raison du remboursement du solde de la contribution de guerre de 200 millions de francs, que du remboursement de ses dépenses de guerre et des pertes qu'elle a subies par suite de l'insurrection du 18 mars 1871 (art. 5) ».

Ainsi donc le partage de responsabilité, préconisé par M. Valframbert, ne fut nullement réalisé. L'État prit la dépense pour lui ; accorda des indemnités plus ou moins larges aux particuliers ou aux personnes morales. D'ailleurs l'État n'entendait subir qu'une responsabilité toute gracieuse. M. Thiers disait « qu'en

cette matière toute réparation aurait le caractère d'acte de bienfaisance et de générosité nationales », et le rapporteur ajoutait que : « L'État ni la commission du budget n'ont entendu créer un droit à indemnité, ni l'existence d'une dette de l'État ». « C'est une mesure purement exceptionnelle, elle constitue un dédommagement accordé uniquement à titre gracieux ».

Les particuliers n'ayant pas de droits les tribunaux ne purent intervenir, et la seule autorité compétente pour allouer les indemnités aux personnes lésées furent les commissions nommées par les lois précitées, commissions administratives réglant « définitivement et sans recours (1) ».

En résumé Paris irresponsable en cas d'émeute ordinaire, à plus forte raison en cas de guerre civile et d'émeute politique ;

L'État en principe irresponsable de la négligence du Préfet de police dont les actes ne peuvent donner lieu qu'à une responsabilité politique du Gouvernement ; en somme aucune responsabilité de droit ; mais l'État prenant presque toujours en fait à sa charge, à titre gracieux la réparation des dommages (2).

(1) Laferrière, *Jurid. administ.*, II, 51. Sans recours veut dire sans appel. Le Conseil d'État connaît des recours en cassation pour violation des formes. Conseil d'État, Arrêts du 12 juin 1874, p. 543. Ville de Paris.

(2) On a vu qu'il en a été autrement à l'égard des particuliers lésés par les troubles du quartier latin en juillet 1893, p. 97.

Ajoutons à cela, la jurisprudence qui avait tenté de se former à propos de l'article 5 du titre IV de la loi de vendémiaire an IV et qui devait aboutir dans le paragraphe 1^{er} de l'article 108 de la loi de 1884 ; *telles furent en jurisprudence et en pratique administrative les conséquences de l'évolution des idées sur le fondement de la responsabilité communale.*

En législation la loi du 5 avril 1884 ne fit guère que confirmer la jurisprudence, choisissant parmi celles de ses conquêtes celles qui étaient le plus favorables à la commune ; elle conserva le principe de la responsabilité communale tel qu'il était devenu dans la jurisprudence, c'est-à-dire la responsabilité fondée sur la faute des officiers municipaux (1). Elle maintint dans son article 106 la responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle un préjudice a été causé par des crimes ou délits commis par des attroupements à force ouverte ou par violence.

Les dommages-intérêts sont répartis entre les habitants administrativement.

(1) M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, s'exprime ainsi : « La Commission du Sénat a fait son profit des observations des théoriciens et des décisions rendues par les tribunaux compétents. On a donné aux maires la police municipale ; le maire a parmi ses obligations celle de prévenir les attroupements ; s'il ne prend pas les précautions que vous lui assignez de prendre, il est de bon sens que le manquement au devoir ne demeure pas sans sanction, et que cette commune dont le maire est la personification soit responsable quand des désordres ont éclaté qu'il avait le devoir de prévenir ». Sénat, 14 février 1884. Débats parlementaires).

Mais la commune n'est pas responsable (1) :

1° Quand elle prouve qu'elle a fait tout son possible pour prévenir ou réprimer l'attroupement ;

2° Quand la municipalité ne dispose pas de sa police ;

3° Quand les dommages sont le résultat d'un fait de guerre (2).

C'est ainsi que la loi de vendémiaire ayant exigé que toutes les communes soient responsables, l'article 108 de la loi de 1884 admet que ne le sont pas, celles qui ne disposent pas de leur police.

La loi de vendémiaire exigeant l'application de la responsabilité sauf quand la commune peut prouver : 1° qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir, etc.,

(1) M. Barne disait aussi au Sénat : « l'inaction constitue la faute et fait naître la responsabilité ». M. de Marcère à la Chambre des députés tint le même discours. Nous avons rendu les communes responsables « dans les circonstances dans lesquelles les municipalités auraient par leur faute compromis la sécurité des habitants quoiqu'elles eussent à leur disposition les moyens d'action nécessaires pour l'assurer » (rapport supplémentaire de M. de Marcère au nom de la commission, présenté pour la 2^e délibération. Annexe, n° 1849, Officiel, *Documents parlementaires*, 1888, p. 517).

(2) La troisième exception de l'article 108, irresponsabilité quand les dommages sont le résultat d'un fait de guerre, est aussi un effet de la jurisprudence. Le Conseil d'Etat n'ayant pas admis que l'Etat soit responsable des faits de guerre auxquels il attribue le caractère de cas fortuits, la commune ne pouvait pas en être considérée comme responsable, elle qui ne dispose ni de la force armée pour repousser l'invasion, ni de souveraineté d'aucune sorte. Les agents n'ont commis aucune faute, le cas fortuit existant pour la commune aussi bien que pour les propriétaires lésés « *res perit Domino* ».

et que 2° l'attroupement est exclusivement composé d'étrangers, la loi de 1884, article 108, lui accorde l'irresponsabilité quand elle peut prouver simplement le cas de force majeure, c'est-à-dire qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements ou d'en faire connaître les auteurs.

Nous avons donc raison de dire au début que la question du fondement de la responsabilité avait une importance considérable puisque de là dépendait la solution des plus graves problèmes auxquels donne naissance la responsabilité communale.

On juge ainsi quelle grande influence sur une loi peut avoir une infidélité à son principe, en apparence insignifiante et qui passe d'autant mieux inaperçue qu'à l'origine rien ne semble changé dans la pratique. Qu'importe en effet aux hommes de loi que la responsabilité repose sur la faute des habitants ou des magistrats municipaux, pourvu que la responsabilité reste, que les effets comminatoires en subsistent. La transformation dans les idées se produit, puis un jour une conséquence logique du système nouveau apparaît, conséquence fâcheuse, mais inévitable, car on ne revient pas sur une jurisprudence de 50 ans; enfin une loi nouvelle confirme la jurisprudence, empruntant à la loi ancienne presque tout, sauf son principe.

Et voilà le côté d'ordre supérieur de la question.

Nous avons montré comment les circonstances changeant, la jurisprudence transforme une institution, et comment en un mot l'Interprétation produit une évolution de ce qui est immobile et figé par essence : la Loi.

Passons à l'étude pratique de la loi de 1884.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE DES ARTICLES 106, 107, 108, 109 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884.

L'étude des articles 106, 107, 108, 109 de la loi du 5 avril 1884 peut se diviser en 10 parties dont nous ferons autant de chapitres.

- I. — Conditions de la responsabilité?
- II. — Personnes bénéficiaires de la responsabilité?
- III. — Des actions en responsabilité.
 - § 1. Quelle commune est passible de la responsabilité?
 - § 2. Diverses sortes d'actions que peuvent intenter les personnes lésées.
- IV. — Exceptions que peut opposer la commune.
- V. — Nature de la responsabilité.
- VI. — Etendue de la responsabilité.
- VII. — Contre qui est poursuivie la responsabilité?
- VIII. — Sur qui pèse en définitive la responsabilité?

IX. — Durée de l'action en indemnité.

X. — Comparaison de la responsabilité communale de droit commun avec la responsabilité en cas d'attroupement et parallèle entre la responsabilité de la loi de vendémiaire et celle de la loi de 1884.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS DE LA RESPONSABILITÉ ?

La lecture de l'article 106 de la loi de 1884 révèle un certain nombre de conditions nécessaires pour que la responsabilité soit encourue. Il faut :

1° Qu'un préjudice ait été causé aux personnes ou aux propriétés publiques ou privées.

2° Que ce préjudice résulte de crimes ou délits commis envers les personnes ou les propriétés.

3° Que les crimes ou délits aient été commis à force ouverte ou par violence.

4° Que les crimes ou délits soient l'œuvre d'attroupements armés ou non armés.

5° Que ces crimes ou délits aient été commis sur le territoire de la commune.

Développons successivement ces diverses conditions.

1° Pour que la commune soit responsable, il faut prouver : qu'un *préjudice a été causé aux personnes ou aux propriétés*.

a) *Il faut qu'un préjudice ait été causé.* M. Rendu étudiant la jurisprudence antérieure à 1884 considérerait qu'un préjudice était nécessaire pour que la res-

ponsabilité fût encourue (1). Des rassemblements et émeutes qui ne causeraient aucun préjudice resteraient des actes contraires à l'ordre public, seraient passibles des répressions qu'autorisent les lois sur les attroupements (2); leurs auteurs et instigateurs seraient passibles des peines qu'inflige le Code pénal aux chefs de bande. La commune ne serait pas responsable civilement; l'article 106 est formel: « Les communes sont responsables des dégâts et dommages ». Déjà la loi de vendémiaire qui calcule le montant de l'amende sur celui de la réparation civile ne laissait pas supposer qu'une réparation fût possible, même envers l'État, quand il n'y a pas eu de dommage.

b) *Il faut que le préjudice ait été causé aux personnes ou aux propriétés publiques ou privées.*

Le préjudice causé aux personnes peut être de deux sortes : moral ou matériel :

(1) Rendu, n° 9.

(2) Code pénal (96 à 101) et lois des 3 août 1791, 10 avril 1831 et 7 juin 1848. Remarquer dans l'article 9 de la loi du 10 avril 1831 une responsabilité solidaire analogue à la responsabilité des communes : celle de toutes les personnes qui auraient continué à faire partie des attroupements après les 3 sommations. Elles pourront être déclarées responsables des condamnations pécuniaires prononcées en réparation des dommages causés par l'attroupement.

Noter aussi que « l'article 6 de la loi du 7 juin 1848 qui prévoit et réprime la provocation directe à un attroupement par des discours proférés publiquement et par des écrits n'est pas abrogé par la loi du 29 juillet 1881.

Cass. crim., 28 juillet 1831, D. P., 1884. 1. 130.

Matériel, ce sont toutes les atteintes à la personne physique (par exemple : un individu a été maltraité, homicide) (art. 6, tit. IV, loi vendémiaire an IV) et tous les préjudices causés par crimes ou délits contre les personnes.

Moral, ce sont toutes les atteintes apportées à l'honneur, à la considération d'une personne, par la foule amentée si toutefois le préjudice causé est susceptible d'évaluation pécuniaire (1).

Les dommages causés aux *propriétés publiques ou privées* sont purement matériels ; la distinction ci-dessus faite n'aurait pas de raison d'être ; on peut citer un incendie, une démolition de clôture, etc. et tous les dommages causés par des délits ou crimes contre des propriétés. D'ailleurs les termes de la loi étant très généraux, il n'y a pas à distinguer entre les divers cas de préjudice. Dès qu'il y a préjudice et que les autres conditions exigées par la loi sont accomplies, la responsabilité est encourue. Ainsi, la jurisprudence a considéré qu'il y avait lieu à responsabilité quand les propriétés avaient été détruites par incendie, ou quand des biens avaient été extorqués ; de même la commune a été déclarée responsable en faveur d'un particulier forcé par rassemblement de livrer ses grains au-dessous de leur valeur (2). La commune a été aussi déclarée responsable envers le fermier d'un

(1) Rendu, n° 8.

(2) 5 juin 1833, D. P., 35.2.178).

octroi dépouillé par l'émeute de ses registres de comptabilité (1). Voir aussi, arrêté du quatrième jour complémentaire an XI applicable aux pillages des bureaux de douanes (2). Enfin si un débiteur ordinaire ou un fermier était obligé par les attroupements de payer à un autre que son créancier, ou si un créancier était obligé violemment de faire remise de dette à ses débiteurs, il y aurait encore lieu d'appliquer la responsabilité (3) (l. 10 vendémiaire an IV, art. 12).

2° *Il faut que le préjudice causé ait été le résultat de crimes ou délits commis envers les personnes ou les propriétés.*

Les crimes ou délits dont s'agit sont ceux qui sont compris dans les articles 295 à 462 du Code pénal et y sont qualifiés crimes et délits contre les particuliers : crimes et délits contre les personnes de 295 à 378 ; crimes et délits contre les propriétés de 379 à 462. Mais si l'attroupement avait causé des dommages par des actes ayant simplement le caractère de délits ou quasi-délits civils, la responsabilité ne serait pas encourue :

(1) 24 mai 1837, Dalloz, pér., 37.1.333.

(2) Voyez Rendu, nos 7, 8 et 9 ; Béquet, n° 2096.

(3) Remarquer que nous citons fréquemment des arrêts antérieurs à la loi de 1884. Cela est très logique. La loi de 1884 a confirmé la jurisprudence antérieure dans ses lignes principales. Donc pour l'application de toutes les parties de la loi de 1884 qui existaient déjà dans la loi de vendémiaire la jurisprudence antérieure à 1884 sera très justement invoquée.

De même les dégâts causés par un rassemblement spontané d'hommes qui aident à éteindre un incendie, ou qui détournent le cours d'un ruisseau pour prévenir une inondation, ne donnent pas lieu à responsabilité, il n'y a, dit M. Béquet (*Commune*, n° 2078), « dans le tort de la foule ni une intention coupable, ni un acte séditionnel ». Ces actes manquent totalement du caractère de violence ou de force ouverte que la loi exige dans l'article 106.

Cependant si les autorités municipales avaient donné l'ordre de se réunir (de faire la chaîne par exemple ; de détourner le cours d'un ruisseau pour protéger la généralité des habitants), il y aurait lieu à responsabilité ; mais le dommage causé aux propriétés privées serait réparé par la commune soit par application des principes de la responsabilité du droit commun, soit en vertu de la législation et de la jurisprudence des dommages causés par les travaux publics (1). Dans ces deux hypothèses la commune condamnée payera l'indemnité soit sur les fonds en caisse, soit sur ceux que procurera la vente autori-

(1) M. Rendu critique un arrêt de la Cour de Bordeaux (3 janvier 1839, D. P., 39. 2. 182) « qui refuse le bénéfice de la loi de vendémiaire à un propriétaire qui réclamait une indemnité pour la destruction d'une clôture enlevée de vive force par plusieurs individus dans le but de faciliter l'ouverture d'une rue nouvelle ».

Il est évident que dans la cause tous les caractères exigés par la loi pour l'application de la responsabilité se rencontrent, que le but dans lequel un délit est commis, fût-il l'intérêt public, ne légitime pas un acte de violence.

sée par le Président de la République d'un immeuble communal ; la contribution extraordinaire ne sera imposée aux habitants qu'en cas d'impossibilité absolue de se procurer des ressources ; tandis que si la responsabilité de vendémiaire s'appliquait, il y aurait toujours lieu à une répartition de l'indemnité entre les habitants (V. p. 206).

3° *La loi exige encore que le dommage ait été causé par force ouverte ou violence (1).*

Elle s'applique donc, comme disent les auteurs, dans les seuls cas de sédition ou d'émeute. Cette condition et la précédente se confondent un peu ; il est rare qu'un rassemblement paisible commette des crimes ou des délits occasionnant des dommages, bien que le simple fait de participer à un attroupement, même non armé, et de ne pas se retirer après la première sommation, constitue un acte séditieux qualifié délit et puni par l'article 5 de la loi du 7 juin 1848.

4° *La quatrième condition importante exigée par la loi est la suivante : « Il faut apporter la preuve que les crimes ou délits ont été l'œuvre d'attroupements ou rassemblements armés ou non armés ».*

La responsabilité de l'article 106 n'est donc plus la responsabilité des délits individuels, qu'aujourd'hui la police et non la famille comme chez les Germains

(1) Cass. req., 13 novembre 1871, Dall. pér., 1872. 1. 175.

est chargée de prévenir, mais la responsabilité d'un délit collectif dont la gravité est exceptionnelle ; car il ne menace pas seulement les individus « mais la sécurité de la commune, mais l'action régulière des pouvoirs publics, mais l'ordre social lui-même (1) ». Il n'y a responsabilité que lorsque le préjudice est causé par un attroupement ; dans ce cas il faut bien une responsabilité, disait M. Barne au Sénat en 1884, « à moins de renvoyer les victimes aux auteurs des violences. Ces auteurs sont le plus souvent inconnus, ils sont le plus souvent insaisissables, leurs actes se cachent sous l'anonymat du groupe à l'action duquel ils ont concouru. Ce cas ne ressemble pas au fait coupable accompli par un ou plusieurs agents isolés. Ceux-ci sont souvent connus, on peut les poursuivre, les condamner à des peines et même à des réparations civiles. Mais l'attroupement est anonyme, il cesse d'exister, se dissipe après qu'il a accompli son œuvre criminelle ; ses membres sont difficiles à saisir ».

Voilà pourquoi la loi ne permet l'application de la responsabilité spéciale de 1884, fille de celle de vendémiaire, qu'en cas d'attroupement ; voilà pourquoi il était nécessaire d'ajouter une responsabilité civile collective à la responsabilité individuelle. C'est aussi pour cette raison que la loi du 10 avril 1831, article 9 sur les attroupements, créait une responsabilité civile

(1) Rendu, n° 10, p. 19.

spéciale des dégâts commis à la charge des personnes qui auraient continué à faire partie des attroupements après les trois sommations ; tant la notion d'une responsabilité collective est inséparable de l'idée d'attroupements. Si cette responsabilité de l'article 9 disparut dans la loi du 7 juin 1848, c'est qu'elle était sans doute inutile, à cause de la responsabilité plus compréhensive de la commune.

a) *Qu'est-ce qu'un attroupement ; quel est le sens légal de ce mot ?*

Rationnellement il semble qu'il soit difficile d'assigner un chiffre, au-dessus duquel une réunion de personnes soit attroupement, au-dessous duquel elle ne le soit pas. Foucart (*Droit administratif*) dit : « Il est impossible de rien préciser en pareille matière. Tout doit dépendre des circonstances. Il est tel hameau isolé du chef-lieu de la commune dans lequel 10 hommes composeraient un rassemblement dangereux, tandis qu'il serait à peine remarqué dans une ville populeuse. C'est donc là une question de fait qui nous semble devoir être abandonnée à l'appréciation des tribunaux ».

La législation est-elle d'accord avec la raison ? Sommes-nous liés par un texte qui définisse exactement l'attroupement ? La question a été très-controversée. Le décret des 26-27 juillet-3 août 1791, relatif « à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements », décidait, disait-on

dans un premier système : « sera réputé attroupement séditieux et puni comme tel tout rassemblement de plus de quinze personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte, d'un jugement ». Or ce décret étant le seul texte sur les attroupements en vigueur en vendémiaire an IV, c'est lui dont la définition s'impose au juge (1).

Il y avait deux objections à faire à ce système :

1° C'est que la loi du 26 juillet 1791 n'est pas formelle autant qu'on le croit ; on trouve, dans un arrêté du Directoire exécutif, promulgué le 13 floréal an VII, une interprétation de la loi de 1791 : « La loi imprime le caractère d'attroupements séditieux : à tout rassemblement de plus de 15 personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement, *à toute émeute populaire* contre la sûreté des personnes, quelles qu'elles puissent être, contre les autorités soit municipales, soit administratives, soit judiciaires, etc... » (chapitre VII). Le chiffre de 15 personnes ne s'imposait donc pas comme le croyait la Cour de Metz (2).

2° La deuxième objection, nous l'avons formulée d'avance en citant le passage de Foucart. Il semblait nécessaire dans certaines circonstances d'attribuer le caractère d'attroupement à des réunions de moins de 15 personnes. Aussi pour sortir du cadre de la loi de

(1) Metz, 5 juin 1833 ; Dal. pér., 1834.2.178.

(2) Voir aussi loi du 27 novembre an IV, art. 4 à 9.

1791 chercha-t-on dans les lois des prescriptions plus souples. On essaya de s'appuyer sur la loi du 13 floréal an II relative au jugement des contrebandiers. L'article 3 en est ainsi conçu : « La contrebande est avec attroupement et port d'armes, quand elle est faite par trois personnes ou plus, etc. ». Cette décision était évidemment étrangère à l'esprit de la loi de vendémiaire, en effet elle a pour but, non pas de décider combien de personnes, dans tous les cas, sont nécessaires pour qu'il y ait attroupement mais, quand il y a circonstance aggravante de « contrebande avec attroupement ». On remonta jusqu'aux lois romaines ; un arrêt de Cassation (27 avril 1813) contient le raisonnement suivant : La loi de vendémiaire ne définit pas l'attroupement ; elle se rapporte à une loi antérieure ; ce n'est pas à la loi de 1791 mais à la loi romaine 4, § 3 (*de vi bon. raptorum*) qu'il se faut référer ; or cette loi romaine laissait aux juges la faculté d'apprécier si oui ou non il y avait attroupement ; elle limitait cependant l'appréciation des juges à un minimum (1) : « s'il n'y a que 3 ou 4 personnes cela n'est pas un attroupement ». La Cour de cassation oubliait le principe de notre ancien droit : qu'en pays de coutume, du moins, la loi romaine n'est

(1) Turbam autem ex quo numero admittimus ? Si duo rixam commiserint utique non accipiemus in turba id factum ; quia duo turba non proprie dicentur. Enimvero si plures fuerunt, decem aut quindecim homines, turba dicetur. Quid ergo si tres aut quatuor ? turba utique non erit, etc. Digest. XLVII, VIII, 4, §§ 2 et 3.

obligatoire qu'à défaut de coutume de France ; or dans l'espèce il y avait une loi française dont la décision s'imposait au juge. En réalité d'ailleurs les tribunaux auraient pu décider qu'ils avaient toute latitude d'appréciation, mais en s'appuyant sur l'arrêté du 13 floréal an VII, et non sur la loi romaine. On n'y a jamais songé.

M. Rendu, en 1847, prit position entre ces deux systèmes de la façon suivante : « La législation romaine laisse une certaine latitude à l'appréciation du juge du moment où le nombre des individus rassemblés dépasse celui de quatre, c'est donc d'après l'examen des circonstances que les tribunaux pourront résoudre et décideraient souverainement la question de savoir s'il y a ou non attroupement, pourvu qu'ils tiennent compte des deux termes fixés l'un par la loi romaine, l'autre par la loi de 1791, termes au-dessous et au-dessus desquels la loi dénie ou attribue elle-même la qualification d'attroupement ».

A notre avis, à l'époque où écrivait M. Rendu, un parti plus franc aurait dû être pris sur ce point, il aurait fallu juger que les tribunaux ont tout pouvoir d'appréciation. Nous étions régis à cette époque par la loi du 10 avril 1831 sur les attroupements. Or cette loi laisse intentionnellement sans définition le mot « attroupement ». Un amendement présenté par M. Podenas en 1831 tendait à fixer à 20 personnes le chiffre minimum nécessaire pour former un attrou-

pement ; il fut repoussé à la suite d'observations présentées par M. Thil en ces termes : « il est certain que dans beaucoup de localités les rassemblements de dix, douze, quinze personnes pourraient troubler essentiellement la tranquillité publique et que les officiers de l'ordre administratif et judiciaire seraient dans la nécessité d'agir (1) ».

La loi de 1831 fait, il est vrai, allusion à la loi de 1791, mais, renvoie-t-elle à l'article 9 où était défini l'attroupement ? non, elle décide seulement que « si les trois sommations sont inutiles, il pourra être fait emploi de la force, conformément à la loi du 3 août 1791 ». Si la loi de 1791 était demeurée en vigueur, ce ne serait donc que dans la partie où elle réglemente l'emploi de la force publique.

De même la loi des 7-9 juin 1848, sur les attroupements, ne définit pas l'attroupement ; elle se contente d'interdire les attroupements armés ou non armés qui « pourraient troubler la tranquillité publique ». Un attroupement qui a causé des dégâts a évidemment troublé la tranquillité publique, il était donc interdit, si minime que fût le nombre de ceux qui le composaient ; la commune sera responsable si ses magistrats qui devaient le dissiper l'ont laissé se former.

Actuellement donc et sous le régime de la loi de

(1) Béquet, *Traité de la commune*, n° 2104.

1848 sur les attroupements et des articles 106 et suivants sur la responsabilité, le juge du fond est absolument maître de décider si oui ou non il y a eu attroupement, et par suite, s'il y a lieu à responsabilité. Sa décision lui sera dictée par l'ensemble des circonstances qui ont accompagné le délit et surtout par cette considération que l'article 106 crée la responsabilité d'un délit collectif parce que le délit collectif est en général difficilement saisissable. Dès que le délit est commis par un nombre si restreint (1) d'habitants qu'on ne puisse plus en bonne raison le considérer que comme l'acte d'individus complices, le juge à notre avis devra décider qu'il n'y a pas attroupement, par suite pas de responsabilité (2). C'est à raison de ces principes que nous déciderons que les communes ne peuvent être responsables en cas de dommages causés par des explosions criminelles (3).

5° La dernière condition est que les délits aient été

(1) « Une série de délits commis avec violence par une succession de personnes différentes ne rentre pas dans les termes de l'article 106 et ne cesse pas de constituer des délits individuels si les auteurs ne se sont pas trouvés réunis dans le même temps » (Béquet, *Traité de la commune*, n° 2104).

(2) La responsabilité n'est pas subordonnée à la condition que le fait dommageable ait été causé par le rassemblement envisagé comme collectivité. Il suffit que le fait ait été commis à la faveur du rassemblement par une personne qui en faisait partie ».

Bruxelles, 25 mai 1850 (B. J. XXVIII, 1880, p. 139).

(3) Voir page 252. Nous étudions la question à la fin du volume étant donné son actualité, et les polémiques auxquelles elle a donné naissance.

commis sur le territoire de la commune. Les termes de la loi de 1884 empruntés à celle de vendémiaire ne sont pas d'une rigoureuse exactitude. On verra plus loin (1) que les communes dont les habitants ont participé aux troubles sont elles aussi responsables.

Telles sont les conditions exigées pour l'application de la responsabilité des communes : préjudice, crimes ou délits, force ouverte, attroupements, territoire.

(1) V. page 126 et sq.

CHAPITRE II

DES PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE LA RESPONSABILITÉ.

L'article 106 dit : Les communes sont responsables des dégâts commis soit envers les personnes, soit envers les propriétés publiques ou privées.

Toutes personnes donc, qu'elles soient domiciliée ou non dans la commune (1), qu'elles soient françaises ou étrangères (2), même non domiciliées, pourvu qu'elles puissent établir le dommage causé, bénéficieront de la responsabilité.

Toutes personnes quelle que soit leur condition sociale (3), même celles que la loi ou les règlements municipaux chargent d'assurer le maintien de la paix publique, par exemple : gendarmes ayant perdu leurs chevaux, agents de police, gardes champêtres blessés, et aussi les personnes qui volontairement auraient aidé la force publique à défendre l'ordre.

Ainsi un arrêt de Rennes, 8 ventôse an X, condamne la commune de Lanjonnet comme responsa-

(1) Art. 6 de la loi de vendémiaire an IV. Valframbert, *Resp. des com.*, nos 87 et sq.

(2) Metz, 1^{er} août 1832. Sirey 1832. 2. 486. Cass., 17 nov. 1834.

(3) Béquet, *Traité des communes*, n° 2101.

ble du préjudice causé par des attroupements à des gendarmes dans l'exercice de leurs fonctions. Un arrêt de *Bruxelles*, 9 décembre 1843 rend responsable une commune du préjudice causé par des attroupements à un citoyen faisant partie d'une garde volontaire qui s'était mis au service des agents locaux.

Nous ajouterons même, que dans les cas où l'*Etat* a été mis, par suite de dommages causés à ses agents par un attroupement, dans la nécessité de payer une pension à cet agent, à sa veuve, ou à ses enfants, il pourra recourir en indemnité contre la commune qui est responsable en vertu de l'article 106 de la loi de 1884. L'*Etat* aura encore le droit d'agir en responsabilité contre la commune quand l'émeute aura détruit un bien faisant partie de son domaine privé. L'article 106 admet cette interprétation pour les propriétés publiques. D'ailleurs si l'article 106 sous-entend ce droit, la loi de vendémiaire an IV dans l'article 3 de son titre V l'accordait expressément.

Mais qui dans ce cas a capacité pour agir au nom de l'*Etat* ? La loi de vendémiaire an IV chargeait le Commissaire exécutif près l'administration du département, de poursuivre ces droits. L'autorité qui a succédé à ce commissaire est le Préfet ; aujourd'hui encore le Préfet représente l'*Etat*, dans le département, pour tous les actes relatifs au domaine (1).

(1) Sauf devant le Conseil d'*Etat* ; le ministre est seul compétent.

C'est lui qui demandera au tribunal de déclarer la commune responsable envers l'Etat. Dans les autres cas l'Etat puissance publique n'a plus aujourd'hui le rôle que lui attribuait la loi de vendémiaire dans la poursuite de la responsabilité communale. L'État était intéressé à la répression, car sous certaines conditions la loi condamnait la commune à une amende égale au montant de la réparation principale. C'était en principe le ministère public qui mettait en mouvement l'action ; et il avait qualité même pour demander les dommages-intérêts destinés aux particuliers.

Aujourd'hui ce sont les personnes lésées seules qui peuvent réclamer des dommages-intérêts ; le ministère public, autrefois partie principale, ne figurera plus dans l'instance que comme partie jointe. En résumé, à cette question : quels sont les bénéficiaires de la responsabilité ? répondons : toutes personnes auxquelles un préjudice a été causé par les crimes ou délits produits par les attroupements, quels qu'en soient le domicile, la nationalité, la condition sociale ; qu'elles soient des personnes physiques ou des personnes morales.

CHAPITRE III

DES ACTIONS EN RESPONSABILITÉ.

§ 1. — Quelle commune subit la responsabilité ?

Deux catégories de communes peuvent être déclarées responsables : 1° la commune sur le territoire de laquelle a été commis le dégât ; en vertu de l'article 106 ; 2° la ou les communes dont les habitants ont participé aux délits ; en vertu de l'article 107.

Y a-t-il de sensibles différences entre la responsabilité de ces deux catégories de communes ?

1° Une différence évidente consiste en la preuve à fournir. Le demandeur devra prouver dans le cas de l'article 106 que l'attroupement a commis les dégâts sur le territoire de la commune défenderesse ; tandis que la preuve à fournir dans le cas de l'article 107 sera : des habitants de la commune défenderesse ont participé à l'attroupement.

2° Si dans tous les cas le demandeur peut intenter l'action divisée contre la commune passible de l'article 106 et la ou les communes passibles de l'article 107, il n'est jamais obligé de le faire (1). Il peut

(1) Comme le dit très justement M. Rendu, critiquant un arrêt de la Cour de Toulouse (1^{er} août 1833, Dall., 36. 2. 86), si le demandeur était obligé de diviser son action, sa position serait

toujours agir contre la commune sur le territoire de laquelle se sont produits les attroupements, cette commune conservant un recours contre les communes dont les habitants ont participé aux délits.

Quelles raisons nous décident à admettre cette différence ?

Comparons l'article 106 à l'article 107 :

L'article 106 est ainsi conçu : « Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence *sur leur territoire* (1), etc. ».

L'article 107 : « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux ».

Il semble bien résulter des termes de l'article 106 que le droit du demandeur soit absolu contre la commune sur le territoire de laquelle le délit a eu lieu ; le seul fait de la commission du délit sur le territoire suffit pour engager la responsabilité de la commune dont le devoir quoi qu'il arrive est d'empêcher les

d'autant plus fâcheuse qu'un plus grand nombre de personnes aurait pris part à l'émeute, et que par suite le danger aurait été plus grand et sa situation plus compromise.

(1) On entend par territoire de la commune les terrains compris entre les limites fixées par arrêté préfectoral ou par décret en exécution de la loi de 1824 sur le Cadastre. Les modifications au territoire des communes sont régies par les articles 3 à 9 de la loi de 1884.

attroupements. L'article 108 crée-t-il une exception en faveur de la commune quand ses habitants n'ont pas participé aux attroupements ou une diminution de responsabilité quand les habitants de plusieurs autres communes ont participé au délit ? Nullement, l'article 108 admet en faveur de la commune un certain nombre d'exceptions, parmi lesquelles ne se trouve pas celle que nous cherchons.

La vérité est que l'article 106 de la loi de 1884 ne crée qu'une véritable responsabilité communale, celle de la commune sur le territoire de laquelle les faits délictueux se sont accomplis, ou plutôt elle ne crée qu'une véritable obligation *ex delicto* au profit des personnes lésées, tandis que l'article 107 ouvre en faveur de la commune visée par l'article 106 une action en contribution contre les communes dont certains habitants ont participé aux délits. Les administrateurs de ces communes doivent aussi veiller à la tranquillité publique ; ils ont à leur disposition des moyens préventifs de police destinés à apaiser les effervescences qui porteraient le trouble dans les autres communes.

Le législateur associe ainsi les communes voisines dans le soin d'assurer le bon ordre, en les soumettant à une responsabilité directe ou indirecte qui en définitive se résoud en une somme d'argent (1). Ainsi la deuxième différence entre les responsabilités de l'ar-

(1) Loi des 26-27 juillet-3 août 1791, art. 4.

ticle 106 et de l'article 107 peut se résumer en ces termes : article 106 obligation, article 107 contribution.

Ce système nous semble d'autant plus solide qu'il était adopté par la jurisprudence sous le régime de vendémiaire et que la jurisprudence s'appuyait, pour le justifier, sur les articles 1 et 3 du titre IV de la loi de vendémiaire rédigés dans des termes presque identiques à ceux des articles 106 et 107 de la loi de 1884. L'article 3 de la loi de vendémiaire, cependant un peu plus formel, disait : « Les communes sont contribuable », l'article 107 de la loi de 1884 dit « responsables dans la proportion déterminée par les tribunaux ». La loi nouvelle est sans doute moins claire que l'ancienne, mais nous le paraît suffisamment pour justifier notre interprétation (1).

M. Léon Béquet, dans son *Traité de responsabilité communale*, admet deux autres différences entre les responsabilités de l'article 106 et de l'article 107 :

3° Une différence aussi évidente que la première est celle-ci : le juge qui aura à apprécier la demande vi-

(1) Ce système est exposé dans un arrêt de cassation du 17 juillet 1838 (D. P., 38, 1, 321) : M. Rendu le préfère à deux systèmes opposés l'un obligeant le demandeur à diviser son action entre les diverses communes responsables (Toulouse, 1^{er} août 1835, D. P., 36, 2, 86), l'autre l'autorisant à intenter son action contre l'une quelconque des communes solidairement responsables (Cass., 5 mars 1839, D. P., 39, 1, 123 et Riom, 19 décembre 1843, Sirey, 44, 2, 151), *Resp. comm.*, n° 62.

sera dans un cas l'article 106, dans l'autre l'article 107 au dispositif de son jugement.

4^o « Si la responsabilité d'une commune dont les habitants ont pris part à une sédition, mais qui ne l'a pas vu s'accomplir sur son territoire, n'est pas présumée *jure facti*, en revanche cette commune ne peut exciper d'aucune des exceptions résultant des termes précis de l'article 106 ou admises par les dispositions de l'article 108 (1) ».

L'opinion de M. Béquet en ce qui touche les exceptions résultant des termes précis de l'article 106 nous semble absolument juste. Quant à l'impossibilité pour la commune poursuivie en vertu de l'article 107 d'opposer les exceptions de l'article 108, elle n'est rien moins que prouvée. L'article 108 semble formel en sens contraire : « Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables, etc. ». La commune pourra à notre avis opposer toutes les exceptions résultant de l'article 108, qui ne seront pas incompatibles avec la nature spéciale de la responsabilité de l'article 107. Or souvenons-nous que la responsabilité des communes, même celle de l'article 107, est fondée dans la loi de 1884 sur ce principe que l'administration communale est en faute (2) de ne pas avoir prévenu les désordres, de ne pas avoir mis fin en temps

(1) Béquet, *Commune*.

(2) Req., 14 janv. 1852. Dalloz, 52, 1, 15 (Esp. 1 et 5).

utile aux causes de troubles, de ne pas avoir réprimé les attroupements quand ils ont éclaté.

Si des habitants d'une commune ont participé aux troubles, c'est que la municipalité de cette commune ne s'est pas opposée à l'agitation qui précède toujours des expéditions de ce genre, n'a pas mis à profit tous les moyens de renseignements dont elle dispose pour connaître les préparatifs des émeutiers, n'a pas prévenu ses voisins pour les mettre à même de résister aux attroupements. Quand cette faute n'existera pas, la commune dont les habitants ont participé ne sera pas responsable. Or si elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet d'empêcher ceux de ses habitants qui ont pris part aux attroupements de se réunir à leurs complices, et de les faire connaître, elle aura, à notre sens, prouvé son innocence, par suite son irresponsabilité.

De même, si elle n'a pas la disposition de la police locale, ou de la force armée, comment pourrait-on la rendre responsable d'une participation qu'elle a été impuissante à prévenir ?

Enfin comment pourrait-on imputer à une commune la responsabilité des dommages résultant de faits de guerre, dont même la commune sur le territoire de laquelle les dégâts ont été commis n'est pas responsable ? La commune dans ces moments de désorganisation générale a-t-elle la mission de défen-

dre, peut-elle matériellement empêcher que certains de ses habitants ne se mêlent à l'ennemi en qualité d'espions, d'entrepreneurs de transports, d'auxiliaires?

Ainsi donc il nous semble que la seconde des différences indiquée par M. Béquet peut être réfutée au moyen du texte et de l'esprit des articles 106, 107, 108 de la loi de 1884 ; en un mot la commune poursuivie en vertu de l'article 107 peut en principe opposer aux demandeurs les mêmes exceptions que la commune poursuivie en vertu de l'article 106.

2. — Diverses sortes d'actions que peuvent intenter les personnes lésées.

Nous avons vu que la responsabilité pèse sur deux catégories de communes, celles de l'article 106 et celles de l'article 107 ; que le demandeur peut toujours agir contre chaque commune pour sa part et portion ; qu'il peut toujours agir contre la commune sur le territoire de laquelle se sont produits les troubles, cette commune ayant la faculté de recourir contre celles dont certains habitants ont participé aux attroupements.

Il y a donc deux sortes d'actions :

a) L'action directe contre la commune de l'article 106 ou même plusieurs actions directes et divisées contre les diverses communes responsables en vertu de l'article 106 et de l'article 107.

b) L'action en contribution de la commune de l'article 106 condamnée, contre les communes de l'article 107. En pratique le demandeur ne divisera pas son action, il agira contre la commune de l'article 106 et il y aura lieu à des recours.

Action en contribution (1).

Par l'action directe notre commune n'est pas, à proprement dire, condamnée comme solidairement responsable, mais comme seule responsable aux yeux du demandeur. Cependant puisqu'elle a libéré les autres communes, qu'elle a payé pour elles qui aux termes de l'article 107 sont responsables dans la proportion à fixer par les tribunaux, elle agira en contribution contre ces communes.

Quoiqu'on n'applique pas ici les véritables principes de la responsabilité solidaire, pour éviter des recours et des circuits d'action il y aurait lieu d'appli-

(1) Sur cette question, la commune sur le territoire de laquelle les dégâts se sont produits mais dont aucun habitant n'a participé aux délits, peut-elle agir en recours contre les communes dont les habitants composaient l'attroupement ? Un arrêt de Riom du 29 décembre 1843, D. P. 44, 2, 451 décide que non, car l'auteur d'un fait dommageable n'est pas recevable à agir contre ses complices « ex delicto jus non oritur ».

Il nous semble que voici la solution préférable. Si la commune sur le territoire de laquelle l'attroupement a commis des dégâts était dans le cas d'opposer une exception résultant soit de l'article 108, soit de la jurisprudence, elle peut recourir contre les communes dont les habitants composaient l'attroupement. En cas contraire elle n'aurait pas d'action. Voir Rendu, n° 66 et Béquet, n° 2129.

quer par analogie l'article 1214 du Code civil ainsi conçu (1) : « Le codébiteur d'une dette solidaire qu'il a payée en entier ne peut répéter contre les autres que la part et portion de chacun d'eux (2) ».

a) *Qui détermine la répartition entre les communes ?*
La loi de vendémiaire était muette sur la question. Il était évident que les tribunaux étaient seuls compétents puisqu'il s'agissait de prononcer s'il y avait responsabilité, et non de répartir une indemnité déjà déterminée, comme celle qui sera répartie entre les habitants.

L'article 107 de la loi de 1884 est formel, les tribunaux sont la seule autorité compétente pour répartir l'indemnité entre les communes.

b) *Quelles seront les bases de la répartition ?* C'est une question de pure interprétation. L'indemnité est la conséquence d'une faute de la part de chaque commune, dont l'indemnité doit être proportionnelle à la faute ; les tribunaux compareront la somme des fautes commises, la faute de chaque commune en particulier, ce qui est extrêmement délicat. Souvenons-nous que la faute de la commune (3) consiste à

(1) Rendu, p. 82, n° 63.

(2) Le demandeur devra prouver qu'un nombre raisonnable des habitants de la commune contre laquelle on agit en vertu de l'article 107, ont pris part aux attroupements ou du moins qu'ils avaient une influence considérable sur les émeutes (Valframbert, p. 96) et arrêt de cass. req., 20 décembre 1824 par analogie.

(3) Cass. req., 14 janv. 1852, D. P., 52, 1, 15, 1^{re} et 5^e espèces.

ne pas avoir empêché le délit. Dans l'esprit des juges, la possibilité matérielle plus ou moins grande d'empêcher la participation sera donc l'indice le plus sûr. La rédaction primitive de l'article 107 indiquait un moyen pratique d'établir la proportion : « Chaque commune devait être responsable proportionnellement au nombre de ceux de ses habitants qui ont pris part aux désordres ». Ce procédé n'était pas tout à fait conforme à l'esprit de la loi de 1884 car la faute des administrateurs n'est pas du tout proportionnelle au nombre des habitants qui ont participé aux troubles ; au contraire plus le nombre en est grand, moins les communes, les petites communes surtout, sont capables de prévenir, de réprimer leur participation, et plus facilement elles pourront exciper de l'article 108, n° 1. C'est donc, à notre avis, le « degré de possibilité, qu'auront eu les administrations communales à prévenir la participation aux troubles », qui servira de base à la répartition et non pas la proportion du nombre des habitants qui ont pris part aux attroupements, comme le décidait la rédaction primitive de l'article 107 et comme le voudraient certains auteurs aujourd'hui encore.

D'ailleurs, il faut bien l'avouer, les moyens d'appréciation manqueront aux juges dans la plupart des causes ; que devront-ils alors décider ? Ils sont absolument maîtres de leur décision (1). Nous ne pouvons

(1) Cass. req., 14 janvier 1882, D. P., 82, 1, 45.

que rechercher quelles sont les règles d'équité dont ils devront s'inspirer dans ces circonstances. Il nous semble que dans l'impossibilité de connaître le degré de faute ils doivent déclarer que les communes sont également responsables. Est-ce à dire que les juges condamneront également toutes les communes ; que si 5 communes par exemple sont coupables, on diviserà l'indemnité en 5 parties égales. Non, cela serait injuste. Souvenons-nous qu'en dernière analyse l'indemnité est supportée par les habitants ; or les habitants d'une petite commune étant moins nombreux que ceux d'une grande, l'indemnité partagée entre moins de personnes serait plus lourde pour chacune. Un principe de notre droit public est l'égalité de tous devant l'impôt ; mais de quelle égalité s'agit-il ? de l'égalité proportionnelle. L'égalité dans la responsabilité, ce doit être aussi l'égalité proportionnelle. C'est cette règle qui préside à la répartition de l'impôt entre les départements, les arrondissements, les communes et même à la répartition de l'indemnité entre les *habitants* des communes déclarées responsables par les articles 106 et 107 de la loi de 1884.

Donc, quand il aura été impossible absolument de déterminer le degré de la responsabilité de chaque commune, on prendra en considération ses facultés imposables, parce qu'au cas particulier, comme dit un arrêt de Riom du 19 décembre 1843, les facultés de la commune représentent l'intérêt ma-

tériel qu'elle a à maintenir la tranquillité publique.

Ces facultés seront déterminées d'après les quatre contributions directes, car ces contributions étant assises sur le revenu supposé d'après les indices extérieurs de la richesse, la somme des contributions payées dans une commune est un moyen assez équitable d'établir sa fortune relative.

De plus l'indemnité étant répartie entre les habitants proportionnellement à la part qu'ils payent dans les contributions, la même base servira à la répartition entre les communes et entre les particuliers.

Nous ne saurions trop le répéter ce mode de répartition n'est pas obligatoire pour les juges, il ne peut que leur être recommandé comme une méthode équitable dont les résultats sont, dit l'arrêt de Riom, « de placer les effets de la responsabilité civile sur la même ligne que tous les autres genres de contributions (1) et arriver autant que possible à une répartition qui présente les plus grandes garanties de justice et de vérité ».

(1) Quand dans la première partie de ce travail nous disions que la responsabilité communale est une sorte d'impôt contre le désordre, nous nous rencontrions avec l'arrêt de Riom.

CHAPITRE IV

EXCEPTIONS QUE PEUT OPPOSER LA COMMUNE.

Quand il rend les parents responsables des dommages causés par leurs enfants, le Code civil présume leur faute. S'ils veulent échapper à la responsabilité, c'est à eux d'établir qu'ils sont dans le cas d'invoquer l'exception prévue par l'article 1384, § 5. De même dans la législation révolutionnaire, dans la loi de vendémiaire an IV, la faute de la commune est présumée. C'est-à-dire qu'il suffit au demandeur d'établir que les conditions exigées par la loi se sont réalisées, sans qu'il ait à démontrer que la commune est en faute.

Lorsqu'en 1883 et 1884 les Chambres discutèrent la responsabilité communale, M. Bernard (Doubs) demanda qu'on assimilât la responsabilité communale à la responsabilité de droit commun, celle des articles 1382-1384. Le demandeur devrait prouver la réalisation des conditions légales, et en outre la faute de la commune. M. F. Dreyfus répondit que la responsabilité communale n'est que le corollaire des pouvoirs très étendus confiés aux maires par la loi de 1884, en matière de police locale. Il serait très diffi-

cile, sinon impossible aux demandeurs d'établir que le maire a commis une faute en prenant certaines décisions, ou même en n'en prenant pas ; car les pouvoirs de police étant d'essence discrétionnaire, il est très délicat de les apprécier. Aussi la loi de 1884 présuma-t-elle, comme la loi de vendémiaire, la faute de la commune. Le demandeur devra prouver tout simplement que les conditions exigées par l'article 106 ou l'article 107 sont accomplies, et la responsabilité s'ensuivra sans qu'il soit nécessaire de prouver une faute de l'administration communale.

Mais la loi nouvelle, pour demeurer équitable, permet à la commune d'échapper à la responsabilité, la présomption est : *juris tantum non juris et de jure*. La loi de vendémiaire an IV reconnaissait déjà ce droit mais, très sévère, elle n'admettait que de rares exceptions, exigeant des preuves très compliquées. Dans le cas de l'article 1^{er} du titre IV de la loi de vendémiaire, la commune devait prouver : 1^o « que le rassemblement était composé d'étrangers » ; 2^o « que la commune avait pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir le rassemblement, et d'en faire connaître les auteurs (1) ». A ces conditions, la jurisprudence en ajoutait une troisième ; elle exigeait que les « officiers municipaux, secondés par la majorité des habitants, eussent

(1) Aix, 2 juin 1832, Sirey, 1832,2,522

pris les mesures qui étaient en leur pouvoir (1) ».

Dans le cas de l'article 7 (ponts coupés, routes détruites), la loi moins sévère déchargeait la commune de sa responsabilité « quand elle prouvait avoir résisté à la destruction, ou avoir pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir l'événement et encore dans le cas où elle désignerait les auteurs, provocateurs et complices du délit tous étrangers à la commune ». Une seule de ces deux conditions était exigée pour que la commune pût échapper à la responsabilité (2).

A côté des exceptions expressément édictées dans la loi de vendémiaire, la jurisprudence avait admis au profit des communes un certain nombre d'exceptions résultant, soit *des principes généraux du droit*, soit de *l'idée qu'on se faisait du fondement de la responsabilité communale*, soit *des circonstances*.

Sur deux de ces points la jurisprudence a été pleinement confirmée par la loi de 1884, article 108. Sur l'autre la loi n'a rien changé à la jurisprudence antérieure qui reste applicable aujourd'hui dans toutes les espèces régies par des dispositions de vendémiaire conservées dans la loi de 1884. Les communes peu-

(1) Arrêt solennel de cassation, 15 mai 1841, D. P., 1841, 1, 252. Il est bien dans l'esprit de la loi de vendémiaire et des lois des 6 et 12 octobre 1790 et 16 prairial an III qui obligeait les habitants sous peine de responsabilité à unir leur action à celle de la municipalité.

(2) Dall. pér.

vent donc user de deux catégories d'exceptions :

Les unes résultant des termes exprès de l'article 108 ;

Les autres résultant des principes généraux de la responsabilité, et admises par la jurisprudence.

A. — *Exceptions autorisées formellement par la loi de 1884. — Article 108.*

1^{re} EXCEPTION. — L'article 108 s'exprime ainsi :

« Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables :

« 1^o *Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs* ».

La commune est donc tenue de prouver : 1^o « *qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires pour prévenir les attroupements ou rassemblements (1)* ». C'est la conséquence des obligations du maire qui exerce la police locale, et dont le devoir est plutôt encore de prévenir que de réprimer.

2^o « *Qu'elle a pris toutes les mesures à l'effet d'en faire connaître les auteurs* ». Elle n'est pas obligée de prouver qu'elle les a dénoncés, mais elle doit faire son possible pour découvrir les coupables. N'est-ce pas une obligation du maire de participer à la police générale du pays ? n'est-il pas officier de police judi-

(1) Cassation Chambre des requêtes, 15 mai 1841. D. P. 1841, 1, 252.

ciaire ? Ces deux preuves sont distinctes, mais la loi exige qu'elles soient faites toutes deux pour que la commune soit déchargée. M. Rendu disait que l'une est dans « l'intérêt spécial de l'ordre public, l'autre dans l'intérêt spécial de la commune (1) ».

La jurisprudence sous le régime de vendémiaire était unanime à exiger ces deux conditions (2). Or, comme les termes des lois de vendémiaire et de 1884 sont identiques sur ce point, il y a lieu de s'inspirer aujourd'hui de la jurisprudence antérieure.

Mais la commune doit-elle se contenter de ces deux preuves ? Si elle a fait tout son possible pour prévenir les rassemblements, pour en faire connaître les auteurs et si cependant les rassemblements ont éclaté, n'est-elle pas obligée d'agir répressivement et de faire tout son possible pour les dissiper. Des arrêts sous l'empire de la loi de vendémiaire exigeaient que la commune ait agi contre les rassemblements. Un arrêt de cassation (27 juillet 1837) remplaçait les mots *prévenir* par les mots *empêcher les rassemblements*, ce qui implique la prévention et la répression (3). Les lois antérieures à la loi de vendémiaire imposaient d'ailleurs aux communes l'obligation d'*empêcher, prévenir, dissiper* les attroupements (4).

(1) Metz, 5 juin 1833, D. P., 35, 2, 178 ; Aix, 2 juin 1832, D. P., 32, 2, 151 ; Paris, 29 août, 29 novembre 1834, Dalloz, 35, 2, 89-90, Cassation, ch. réunies, 15 mai 1841, Sirey, 41, 1, 573.

(2) Rendu, n° 33.

(3) Rendu, n° 33.

(4) Loi du 23-26 février 1790, art. 2 et 4. — Décret 2-3 juin 1790.

Une interprétation différente serait purement judiciaire. En effet la loi de 1884 impose aux communes une responsabilité à raison du mauvais ou du non usage de la police locale ; or le maire dispose de la police autant pour réprimer les désordres que pour les prévenir, la loi sur les attroupements lui donne le droit de requérir la force publique ; s'il n'use pas de ce droit, il est en faute ; sa faute est la raison d'être de la responsabilité de la commune (1).

Toutes ces questions sont laissées à l'appréciation des tribunaux qui, par une dérogation assez rare dans notre droit, apprécient des actes de l'autorité municipale, actes purement administratifs, et même discrétionnaires. M. Béquet recommande aux tribunaux de prendre pour règle de ne décharger la commune de sa responsabilité que dans les cas très nettement déterminés où l'autorité municipale a « agi pour prévenir le rassemblement, où elle a non seulement employé les moyens moraux, mais encore où elle a fait appel à la force armée, où les magistrats ont donné de leur personne ». « On ne saurait admettre que l'impossibilité de réussir dans leurs efforts puisse les détourner de remplir leurs devoirs rigoureux (2) ».

art. 11. — Loi des 6 et 12 octobre 1790. — Décret, 16 prairial an III, art. 1er.

(1) Cass. civ., 27 juillet 1837 ; Nîmes, 3 août 1837. Béquet, p. 293, note (2).

(2) Aix, 15 novembre 1838.

La commune pourrait-elle opposer que *sa responsabilité n'est pas encourue quand elle n'a pas pu matériellement user de ses pouvoirs de police locale, parce qu'il est constant que la municipalité était désorganisée ; que la commune ne jouissait plus de sa représentation légale, que les lois étaient sans force, les magistrats sans autorité* ? Autrement dit, l'article 108 lui imposant l'obligation de prévenir, réprimer les troubles, en dénoncer les auteurs sous peine de responsabilité, la commune ne peut-elle pas établir que cette obligation n'ayant pu être remplie elle ne saurait être responsable. M. Rendu (1) s'appuyant sur un arrêt de la Cour d'Aix (20 juin 1841) conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation (2) admet que la commune peut opposer cette exception. Les raisons qui déterminent son opinion peuvent se résumer ainsi : La loi s'adresse aux représentants de la commune, personne morale ; elle enjoint aux officiers municipaux d'user de toute leur puissance pour maintenir l'ordre. Elle suppose une municipalité organisée, en possession de tous ses moyens d'action pour exécuter l'obligation imposée par la loi. Quand la commune est désorganisée, quand l'anarchie enlève à la loi toute autorité, à tel point que la municipalité ne puisse se faire obéir, elle ne peut accomplir son obligation. Or, d'après l'article 1148

(1) N° 35.

(2) Cass. civ., 27 juin 1822, 5 décembre 1822, 11 mai 1836.

du Code civil, aucune responsabilité n'est encourue quand un cas de force majeure a empêché le débiteur d'accomplir son obligation.

M. Béquet (1), au contraire, est d'avis que la jurisprudence sur laquelle repose l'argumentation de M. Rendu n'a plus de raison d'être sous le régime de la loi de 1884, où le pouvoir municipal n'est plus nommé par l'administration centrale ; que la loi de 1884 ne permet pas de supposer qu'il y ait « possibilité de vacance ou de désorganisation de pouvoir ».

Ces deux systèmes sont à notre avis, trop absolus ; ils ne doivent pas s'exclure l'un l'autre. Selon les circonstances, les juges se référeront à l'un ou à l'autre. Il serait imprudent d'admettre, dans tous les cas, la non responsabilité de la commune qui ferait une telle preuve ? Car ce serait ouvrir dans la loi de 1884 une fissure par laquelle toutes les communes sans exception échapperaient à la responsabilité. Lorsqu'il se produit des troubles, des révolutions locales, c'est souvent que la municipalité a laissé triompher l'anarchie, n'a pas assuré l'exécution de la loi qui est devenue sans force, laissant les magistrats sans autorité. L'admission de cette preuve rendrait la commune d'autant plus irresponsable que ses magistrats auraient été plus négligents (2). Et cependant peut-

(1) N° 2135.

(2) Voir p. 225.

on dire, comme l'autre opinion le soutient, qu'on ne saurait jamais admettre cette exception au profit des communes? Ne serait-ce pas rendre la loi souvent injuste? Il est des circonstances où la désorganisation d'un pays jusque dans ses plus petits rouages administratifs n'est pas la conséquence d'une administration municipale défectueuse, mais de la mauvaise organisation politique, économique, financière du pays. Quand une émeute provoquée par des revendications politiques (par exemple en Belgique tout récemment, pour l'adoption du suffrage universel) emprisonne la municipalité, ou que le nombre des manifestants est tel qu'il serait d'une folie insigne de mesurer avec eux les quelques agents de police dont dispose une petite commune, serait-il juste de rendre la commune responsable? Non sans doute, car la loi de 1884 ne s'adresse pas aux habitants, mais à la seule municipalité. L'obligation est impossible à accomplir, il serait inique de mettre les communes dans l'alternative, ou d'être responsables, ou de prouver qu'elles ont employé tous les moyens à leur disposition, quand il est évident que ces moyens eussent été inefficaces, et que la situation dans laquelle elles se sont trouvées n'est pas l'œuvre de leurs administrateurs.

Il y aura donc *certain cas où la preuve que l'anarchie rendait les lois sans force et les magistrats sans autorité*, devra être admise; certains autres où les

tribunaux ne devront pas la recevoir. Quelle sera la règle qui présidera à ce départ? Dans toutes les hypothèses où l'anarchie, la désorganisation de la municipalité aura pour cause la faute même qui dans les circonstances ordinaires sert de fondement à la responsabilité communale (mauvais usage de la police locale et des pouvoirs municipaux), la responsabilité sera encourue ; il ne serait ni juridique ni juste que la faute, qui est d'ordinaire la cause de la responsabilité, devienne un moyen d'y échapper. Dans les hypothèses où l'anarchie provient de causes générales indépendantes des pouvoirs municipaux, la responsabilité sera évitée. La désorganisation générale a bien, dans la circonstance, le caractère de force majeure exigé par l'article 1148 (1).

Telle est la distinction qui nous paraît logique pour le cas où l'anarchie règne dans la commune. La loi de 1884 aurait sans doute plus d'efficacité si la responsabilité était dans tous les cas applicable, car elle tendrait à imposer aux habitants le respect de l'ordre, même quand il n'y aurait plus personne pour l'assurer. Cela eût été possible sous le régime de la loi de vendémiaire, qui fondait la responsabilité sur la faute personnelle des habitants. Mais la loi de 1884 répudie

(1) La jurisprudence admettait que dans les cas où l'émeute avait le caractère de révolution dirigée contre le gouvernement, la responsabilité ne pouvait être encourue. Cass., 6 avril 1836, D. P. 36, 1, 166.

ce système. La jurisprudence antérieure, dès 1822, n'admettait déjà plus ni le principe, ni les conséquences d'une responsabilité fondée sur une obligation des habitants. M. Rendu interprétait donc fidèlement l'esprit de la jurisprudence quand il déclarait, que puisque l'obligation incombe à l'administration communale, lorsque cette administration a été, sans faute, placée dans l'impossibilité d'accomplir son obligation, la commune doit cesser d'être responsable.

C'est encore ce système qui nous semble le meilleur (1) sous le régime de la loi de 1884, en l'atténuant par la distinction que nous avons proposée.

Résumons donc et dégageons des développements, l'exception qu'offre à la commune l'article 108, § 1. La commune échappe à toute responsabilité en prouvant : 1° qu'elle a fait son possible pour *prévenir* ; 2° pour *réprimer* les attroupements ; 3° pour en faire découvrir les auteurs. La commune peut essayer aussi de démontrer que les circonstances l'ont empêchée d'accomplir les obligations dont l'exécution démontrée la ferait décharger totalement.

(1) Le système que M. Béquet développe au n° 2135 de son *Traité de la commune* nous semble tout à fait en dehors de l'esprit de la loi de 1884.

Nous nous trouvons dans une de ces questions où il est nécessaire de bien s'appuyer sur le fondement de la responsabilité, principe que nous avons recherché et essayé de dégager dans la première partie.

2^e EXCEPTION. — Nous avons vu que pour bénéficier de la première exception de l'article 108 la commune est tenue de prouver qu'elle a accompli l'obligation de police dont l'inexécution la rendrait responsable. L'article 108, § 2, lui donne la faculté de décliner toute responsabilité dans les cas où le devoir d'assurer l'ordre incombe à d'autres autorités qu'au pouvoir municipal. La loi s'exprime ainsi : Art. 108 : « Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables 2^o dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée ».

Nous avons examiné dans notre 1^{re} partie (1) tout l'historique de la question, en étudiant les conséquences de la transformation des idées sur le principe de la responsabilité communale. Nous avançons alors que la loi de 1884 n'avait fait que confirmer la jurisprudence antérieure. N'en a-t-elle pas cependant étendu le champ d'application ? Avant 1884, en effet, les arrêts n'avaient jamais admis cette exception qu'en faveur de Paris (2). Les termes de l'article 108, § 2, ne s'appliqueraient-ils pas désormais ; ainsi que l'admet l'unanimité des auteurs, non seulement à Paris, mais encore aux communes suburbaines du ressort de la préfecture de police, à l'agglomération lyonnaise, à

(1) Voir p. 89.

(2) Cassat., 4 mai 1881, D. P. 81, 1, 471.

toutes les villes qui dans l'avenir seraient soumises à un régime analogue et aux villes en état de siège ?

Paris. — A Paris les pouvoirs de police municipale, qui sont attribués par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 aux maires des autres communes, sont confiés au Préfet de police par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII. Le préfet de police qui est le chef de la police parisienne est un agent direct du gouvernement. Les maires d'arrondissement, qui eux aussi sont nommés par le pouvoir central, n'ont d'autres attributions que celles qui leur ont été expressément conférées par des lois spéciales (1).

Or, de quelle nature sont ces attributions ? Toutes, elles sont purement administratives ; les maires n'ont reçu aucun pouvoir de police ; et comme, d'autre part, ils ne sont pas officiers de police judiciaire, ils ne peuvent requérir la force armée. Il est donc juste de décider que Paris n'est pas responsable ; c'est ce que déclarait la Cour de cassation à la veille de l'apparition de la loi de 1884 (2).

Aujourd'hui encore Paris ne peut être responsable. Mais est-ce bien en vertu de l'article 108, § 2 ? Les auteurs l'assurent (3). Tel n'est pas notre avis.

La loi de 1884, en effet, n'est pas applicable dans

(1) Art. 16, loi 14 avril 1871.

(2) Cass., 4 juin 1881, D. P. 81, 4, 471.

(3) Voir entre autres Jean Roguin, *Responsabilité des communes et des fonctionnaires municipaux*. Thèse de doctorat, Paris, 1894, et Morgand, *Loi municipale*, t. II, p. 57.

son ensemble à Paris ; aucun texte spécial ne décide que les articles 106 à 109 lui seront applicables, et l'on ne saurait en l'absence d'une disposition précise de la loi arguer du fait que le législateur de 1884 fait allusion constamment à la situation de Paris dans la discussion de ces articles.

D'autre part serait-ce en vertu de la jurisprudence antérieure à la loi de 1884 ? jurisprudence qui s'appuyait sur la loi de vendémiaire an IV. Cela n'est pas non plus ; car l'article 168 de la loi de 1884 abroge expressément la loi de vendémiaire dans celles de ses parties qui régissaient la responsabilité. La jurisprudence manque donc de base, et tombe avec la loi dont elle procédait.

Est-ce en vertu de l'article 17 de la loi du 24 juillet 1867 que la loi de 1884, article 168, déclare rester en vigueur pour la ville de Paris. Cet article 17 est ainsi conçu : Les dispositions de la présente loi, et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852 qui sont encore en vigueur sont applicables à la ville de Paris. Or, si nous consultons ces divers actes législatifs, pas un mot sur la responsabilité de Paris. Ce n'est donc pas en vertu de la loi de vendémiaire, et de la jurisprudence qui en est sortie ; ni en vertu de la loi du 18 juillet 1837, du décret du 25 mars 1852, de la loi du 24 juillet 1867, de la loi du 5 avril 1884 que Paris est irresponsable. Il a été oublié par le législateur ; et c'est justement à cause de cela, une respon-

sabilité exceptionnelle ne pouvant être édictée que par une disposition formelle, que nous concluons à son irresponsabilité.

Quand donc une partie lésée poursuivra Paris, ce ne sera pas par une exception (108, § 2) que la ville aura à répondre ; elle n'aura qu'à prier le demandeur de montrer l'article de loi dont il peut se prévaloir, ce dont il sera fort empêché.

En ce qui concerne les communes suburbaines du département de la Seine ; les communes de St-Cloud, Sèvres et Meudon du département de Seine-et-Oise ; les communes de l'agglomération lyonnaise, les communes en état de siège, les articles 106 à 109 leur sont certainement applicables, mais pourront-elles invoquer victorieusement la seconde exception de l'article 108 ?

Pour résoudre cette question, il faut la diviser et se demander, à propos de chacune de ces diverses catégories de communes, si véritablement elles ne disposent, ni de la police locale, ni de la force armée.

Et tout d'abord notons que l'article 108, § 2, exige formellement, pour que l'exception puisse être invoquée, la réalisation de deux faits ; il ne suffit pas que la commune puisse établir qu'elle ne dispose pas de la police locale, ou qu'elle ne dispose pas de la force armée, il faut qu'elle démontre qu'elle ne dispose ni de l'une, ni de l'autre.

Les communes suburbaines du département de la

Seine disposent-elles de la police locale et de la force armée?

Leurs rapports avec la Préfecture de police sont régis par la loi du 10 juin 1853 (1), qui décide dans son article 1^{er} que le préfet de police exerce dans toutes les communes du département de la Seine les fonctions qui lui sont déférées par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII; c'est dire que le Préfet de police exerce en principe dans ces communes les pouvoirs de police municipale. D'une part, il y dispose du pouvoir réglementaire sur les matières conférées par l'article 97 de la loi de 1884 aux maires des communes ordinaires; d'autre part, il est le chef de la police municipale suburbaine : maires et adjoints sont en cette matière ses subordonnés sans pouvoirs propres. Et cependant les municipalités de ces communes n'ont-elles aucun pouvoir de police, ne disposent-elles en rien de la force armée? L'article 2 de la loi du 10 juin 1853 excepte de l'attribution générale faite par l'article 1^{er} au Préfet de police, un certain nombre de pouvoirs, parmi lesquels celui de veiller à la liberté et à la sûreté de la voie publique. Pour assurer l'exécution de la loi, sur ce point spécial, les maires peuvent prendre des arrêtés réglementaires dans le but de prévenir les désordres (2);

(1) Cette loi n'a pas été abrogée par la loi du 5 avril 1884. L'article 104 la confirme implicitement.

(2) Témoin l'arrêté du maire de Saint-Denis en date du 5 sep-

si la police suburbaine, organisée par décret (1), commandée par le Préfet de police, n'est pas sous leurs ordres immédiats, elle est cependant mise à leur disposition, pour l'exécution des pouvoirs de police que la loi de 1853 a laissés dans leurs attributions ; officiers de police judiciaire, ils peuvent requérir les forces de police et armée. A notre sens, la municipalité de ces communes ne peut donc pas exciper qu'elle ne dispose ni de la police locale ni de la force armée : en tous cas, si on ne croyait pas pouvoir affirmer, avec une rigueur absolue, que la commune dispose de la police, il est certain qu'elle dispose de la force armée. Or nous avons vu que l'article 108 exige que la commune ne dispose ni de l'une ni de l'autre pour que l'exception soit admissible. Les communes suburbaines ne peuvent donc invoquer l'alinéa 2 de l'article 108 et sont responsables. C'est ce qu'a décidé le tribunal de la Seine dans un jugement récent du 12 décembre 1893 (2).

Les communes de St-Cloud (3), Sèvres, Meudon,

tembre 1892. Le Conseil d'État en refusant de déclarer d'abus la partie de l'arrêté qui interdit les cérémonies religieuses sur la voie publique a, par là même, préjugé de la valabilité de cet arrêté. Outre l'article 45 des articles organiques, le maire a puisé son droit non dans l'article 97 de la loi de 1884 qui n'est pas applicable en l'espèce, mais dans l'alinéa de l'article 2 de la loi de 1853 concernant la liberté et la tranquillité de la voie publique (V. *Recueil des Arrêts du Conseil d'État*, 1894, p. 752 (abbé Iteney).

(1) Voir art. 3 de la loi du 10 juin 1853 et les décrets d'organisation des 17 novembre 1880, 15 mai, 25 juillet 1882, 10 février 1892, 9 mars 1883.

(2) *Gazette du Palais*, 7-8 janvier 1894, D. P. 1894, 2, 297.

(3) St-Cloud, Sèvres et Meudon ont été placés par l'arrêté du

Enghien (du département de Seine-et-Oise), qui elles sont aussi du point de vue de la police municipale soumises à un régime spécial, peuvent-elles invoquer l'exception de l'article 108, § 2 de la loi de 1884 ?

Leur situation est réglée par l'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX, qui abrogé implicitement par la loi du 10 juin 1853 en ce qui concerne les communes suburbaines du département de la Seine, reste en vigueur pour les quatre communes précitées du département de Seine-et-Oise.

Quels sont les pouvoirs conférés au Préfet de police, quelle est la portion de police municipale laissée aux maires par cet arrêté ?

Tandis que les pouvoirs donnés au Préfet de police sur les communes suburbaines de la Seine résultent d'une attribution générale, ceux que lui accorde l'arrêté du 3 brumaire an IX sont énumérés et limités à certaines catégories d'affaires. Autrement dit le Préfet de police ne possède dans ces communes que certaines attributions déterminées, la police municipale appartenant en principe aux maires. Si nous examinons les affaires énumérées, nous n'y voyons pas figurer le bon ordre et la tranquillité dont les maires restent par suite investis ; nous y rencontrons il est vrai les attroupements, mais les attroupements considérés du point de vue de la police générale (exécu-

3 brumaire an IX, Enghien par la loi du 7 août 1850, sous l'autorité du Préfet de police.

tion de la loi du 7 juin 1848) et non du point de vue de la police locale. L'article 10 de l'arrêté du 12 messidor an VIII auquel renvoie l'article 1^{er} de l'arrêté du 3 brumaire an IX range les mesures à prendre contre les attroupements dans la police générale.

Ainsi ces quatre communes gardent des pouvoirs de police assez étendus. Elles sont dans une condition plus indépendante que les communes de la Seine qui, sauf exception, sont expropriées de tout pouvoir de police et dont la police est sous les ordres du Préfet. Leurs maires ne sont au contraire qu'exceptionnellement les subordonnés de la Préfecture (1). Ils gardent en principe le pouvoir réglementaire, et sont les chefs directs et immédiats de la police municipale. Donc, si tout à l'heure nous admettions avec le tribunal de la Seine que les communes suburbaines de la Seine sont responsables, nous devons penser à *fortiori* que St-Cloud, Sèvres et Meudon le sont aussi parce qu'elles ne sauraient sérieusement prétendre qu'elles ne disposent ni de la police municipale, ni de la force armée.

Quelle a été l'influence de la loi de 1884 sur la situation de la ville de Lyon, et de l'agglomération lyonnaise ? Ces communes que la jurisprudence considé-

(1) Arrêté du 3 brumaire an IX, art. 2 : « Le Préfet de police aura à cet effet sous ses ordres, pour cette partie de ses attributions seulement, les maires et adjoints de ces communes, etc .. ».

rait jusqu'alors comme responsables (1) vont-elles bénéficier désormais de l'irresponsabilité ?

La ville de Lyon et les communes de l'agglomération ont été, au cours de ce siècle, soumises à divers régimes en ce qui concerne la police municipale.

Restées pendant la première moitié de ce siècle dans le droit commun municipal, elles se virent à partir du 19 juin 1851 régies par des lois d'exception. La loi du 19 juin 1851, combinée avec le décret-loi du 24 mars 1852 instituait pour Lyon et son agglomération trois systèmes différents de police :

1^{er} *Système*. Spécial à Lyon. Le Préfet du Rhône, maire de Lyon, est investi des mêmes pouvoirs que le Préfet de police à Paris, c'est-à-dire que toute la police municipale est sans exception entre ses mains.

2^e *Système*. Spécial aux communes de Calluire, Oullins, St-Foix, Villeurbanne, Vaux, Bron et Vénissieux du département du Rhône. Mêmes pouvoirs de police, accordés en principe au Préfet ; mais par exception à l'attribution générale de compétence certaines affaires limitativement énumérées (2), laissées à l'autorité municipale. Ces affaires sont principalement relatives à la voirie municipale et à la conservation des édifices municipaux.

3^e *Système*. Spécial aux communes de Rilleux,

(1) Cass., 10 août 1869. D. P. 70, 1, 193 ; 23 février 1875, D. P. 75, 1, 201 ; 10 août 1870, D. P. 70, 1, 197.

(2) Art. 2, loi du 19 juin 1851 et régl. d'admin. pub., 4 sept. 1851.

Miribel du département de l'Ain. Ces communes sont soumises par la loi du 19 juin 1851 au régime de l'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX. Le préfet du Rhône y est investi d'une portion restreinte de police municipale. Les pouvoirs sont limitativement énumérés, et pour la plupart relatifs à la police générale. Pour cette partie seulement de ses attributions le Préfet a sous ses ordres les maires. Pour le reste de la police municipale les maires gardent le pouvoir réglementaire ; chefs de la police ils ont sous leurs ordres des agents assermentés (1).

La loi du 21 avril 1881 (2) rendit à Lyon sa mairie centrale, et un règlement d'administration publique du 11 juin 1881 en exécution de cette loi détermina le partage entre les objets concernant la police générale, et ceux concernant la police municipale dans la ville de Lyon. Les objets de police municipale dont le maire eut la disposition sont analogues à ceux accordés aux autres maires des communes (3) du Rhône par l'article 2 de la loi du 19 juin 1851 et le règlement du 4 septembre de la même année. Le maire de Lyon reçut aussi (4) le droit de nommer des agents pour

(1) Loi du 19 juin 1851, art. 2.

(2) Nous laissons de côté la période de 1870 à 1873 pendant laquelle Lyon jouit en fait du régime de droit commun, et du 4 avril 1873 à 1881, pendant laquelle Lyon divisée en arrondissements municipaux, privée de maire, fut placée sous un régime à peu près aussi restrictif que celui de 1851-1852.

(3) Communes du Rhône faisant partie de l'agglomération.

(4) Décret du 10 juin 1881, art. 1, § 12.

l'exécution des mesures de police qu'il a le droit d'ordonner.

Quant aux communes du Rhône et de l'Ain la loi du 21 avril 1881 spéciale à Lyon les laissait implicitement sous le régime antérieur.

Malgré la restitution d'une partie de la police municipale à Lyon, malgré le droit rendu au maire de nommer certains agents, on ne peut dire qu'avant le 5 avril 1884 Lyon et les communes de l'agglomération lyonnaise appartenant au département du Rhône aient disposé de la police municipale. La police de la sécurité et de la tranquillité dépendaient du Préfet. Aussi bien que Paris, et par les mêmes considérants les tribunaux auraient dû déclarer Lyon irresponsable. En fait, la jurisprudence ne le voulut jamais. Devrait-elle aujourd'hui en présence de l'exception formelle du paragraphe 2 de l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, accorder à Lyon et aux communes de l'agglomération, le traitement qu'elle leur refusait jusqu'alors ? Nous n'hésiterions pas à répondre affirmativement si la situation de l'agglomération était restée la même que pendant la période antérieure à 1884. En présence au contraire des innovations des articles 104 et 105 le maintien de la responsabilité s'impose à notre avis ; il serait choquant en effet de voir la loi augmenter la liberté de ces municipalités, et diminuer en même temps leur responsabilité. Quelles sont donc ces innovations de la loi de 1884 ?

Nous verrons ensuite leur influence sur la responsabilité.

Les articles 104 et 105 simplifient la situation de l'agglomération lyonnaise. Plus de régimes différents pour Lyon, les communes du Rhône, les communes de l'Ain. Un seul régime pour l'agglomération lyonnaise (1) tout entière. Quel est-il ? L'article 104 pose le principe, le préfet du Rhône est investi des mêmes pouvoirs que le préfet de police sur les communes suburbaines de la Seine. Ces pouvoirs sont définis par la loi du 10 juin 1833 ; ce sont ceux du Préfet de police sur Paris, exception faite de certaines attributions laissées aux maires, énumérées limitativement, se référant surtout à la petite voirie, l'établissement, l'entretien des édifices publics, mais parmi lesquels on rencontre « la liberté et la sûreté de la voie publique ». Voilà donc les pouvoirs de police des maires singulièrement étendus, et leurs devoirs accrus par là même. Mais l'article 105 va plus loin encore ; il rend aux maires toute la police municipale sauf deux attributions qui rentrent plutôt dans la police générale : la police de la tranquillité publique, et celle du bon ordre dans *les grands rassemblements* d'hommes. Le surplus de la police municipale notamment *liberté, sûreté* de la voie publique, *bon ordre* dans les foires, marchés, réjouissances, cérémonies publiques, spec-

(1) L'article 104 donne l'énumération des communes composant l'agglomération.

tacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics appartient aux maires qui peuvent légiférer par voie d'arrêtés réglementaires. Peuvent-ils en outre assurer eux-mêmes l'exécution de leurs décisions, en d'autres termes disposent-ils de la police municipale et de la force armée ?

De la police municipale et de la force armée ils en disposent en ce sens qu'officiers de police judiciaire, ils ont le droit de les requérir. En sont-ils les chefs ; peuvent-ils du moins leur donner des ordres par avance, dans un but plutôt préventif que répressif ?

La police de l'agglomération Lyonnaise est organisée par un arrêté du préfet du Rhône en date du 8 novembre 1884, approuvé par le ministre de l'intérieur et modifié en quelques points par un autre arrêté du 28 janvier 1886 (1). De ces arrêtés il résulte que la police de Lyon composée du secrétaire général chargé de la police, chef effectif, de ses bureaux, de commissaires spéciaux de police, de commissaires de quartiers, d'inspecteurs, sous-inspecteurs, secrétaires, agents de police et gardiens de la paix est sous les ordres du préfet chef unique, et pour la plus grande partie à sa nomination. Cette police d'État chargée d'assurer la police générale de l'agglomération,

(1) Ces textes nous ont été communiqués avec de précieux renseignements sur l'organisation de la police lyonnaise par M. le secrétaire général du Rhône chargé de police, auquel nous présentons ici l'expression de notre gratitude.

et la police municipale de la *tranquillité* et du *bon ordre dans les grands rassemblements d'hommes* ; mais elle est mise à la *disposition* des maires pour assurer l'exécution des mesures de police que la loi municipale a replacées dans leurs attributions ; le Préfet a sans doute un droit de haute surveillance et de contrôle sur les ordres donnés à ses agents par les maires ; il reste ainsi le chef de la police lyonnaise ; il n'en est pas moins vrai que les maires peuvent donner des ordres aux agents, disposent en d'autres termes de la police municipale, et de la force armée.

Conséquence : Lyon ne peut invoquer l'exception du paragraphe 2 de l'article 108 et par suite est responsable.

Telles sont les conclusions que nous dicte la simple interprétation de la loi de 1884. La jurisprudence nous fournit en outre un argument *a fortiori* sérieux : Les communes suburbaines du département de la Seine viennent d'être déclarées responsables par un jugement déjà cité (1). Ne serait-il pas souverainement illogique de voir l'agglomération qui dispose de pouvoirs plus étendus que ces communes déchargée de toute responsabilité.

Qu'on ne nous objecte pas qu'il a été dit formellement dans les travaux préparatoires que Lyon devait jouir des mêmes immunités que Paris (2). Une

(1) Voir p. 154, note 2.

(2) En ce qui concerne Paris, on a bien répété maintes fois que

lecture attentive des débats parlementaires établit que c'est à la situation antérieure à 1884 que se rapportaient tous les raisonnements du législateur. Les articles du projet de loi de 1884 concernant l'agglomération lyonnaise maintenaient le régime de 1851, 1852, 1881. Mais quand cette partie de la loi vint en 1^{re} délibération elle fut renvoyée à l'examen de la commission ; et l'on passa sans plus s'en enquérir à la discussion des articles qui sont devenus les articles 106, 107, 108 sur la responsabilité et qui furent votés en 1^{re} et 2^e lectures à la Chambre, en 1^{re} lecture au Sénat avant que la situation de Lyon eût été régularisée. Provisoirement donc on ne pouvait avoir en vue que ce qui était la loi en vigueur, le régime de 1851, 1852, 1881 ; et il eût été inique que Lyon fût resté responsable comme le décidait la jurisprudence quand Paris ne l'était pas alors que la police dans les 2 villes était administrée d'une façon presque identique. C'est pour cela que le rapporteur de la loi à la Chambre put dire avec raison au cours de la 2^e délibération (1), que dans son esprit Lyon et Paris étaient toutes deux bénéficiaires de l'exemption et qu'au Sénat en 1^{re} lecture M. Barne exprimait le même avis (2).

Mais quand les articles 104 et 105 transformés par

l'exception du paragraphe 2 de l'article 108 l'exemptait de responsabilité, et la loi de 1884 ne s'applique pas à Paris.

(1) *Déb. parl.* Chambre, 1883, p. 2147.

(2) *Déb. parl.* Sénat, 1884, p. 351.

la commission eurent été votés, un régime nouveau était institué ; la majeure partie de la police municipale était rendue à Lyon. A ce moment le principe de la responsabilité était adopté depuis longtemps déjà ; les articles étaient rédigés dans leur forme définitive, on n'y toucha plus ; et les raisonnements qui avaient été développés dans leur préparation, justes quand ils se rapportaient au régime ancien de Lyon, perdaient leur sens depuis que le régime était modifié. C'est le droit du commentateur de ne pas tenir compte de ce qui a, dans les travaux préparatoires, cessé de se rapporter à la loi définitivement adoptée ; c'est pourquoi nous n'attribuons aucune importance à ce qu'a pu penser le législateur sur la responsabilité de Lyon, certain que nous sommes que ses paroles visaient le Lyon d'autrefois tel que le consacrait le projet de loi et non celui de 1884 qui n'était pas au moment où l'on parlait, encore sorti des travaux de la commission.

Tels sont les divers arguments en faveur de la responsabilité de Lyon. Les tribunaux peuvent (que de fois ne l'ont-ils pas fait), donner aux termes d'une loi la portée la plus minime quand l'application extensive en donnerait des résultats iniques ou fâcheux. C'est déjà trop que Paris soit irresponsable. S'il est possible d'étendre la responsabilité en donnant une interprétation aussi restrictive que possible à l'exception du paragraphe 2 de l'article 108 qui ne se

trouvait pas dans la loi de vendémiaire an IV, il ne faut pas hésiter un instant.

Cela ferait partie d'un système (qui a toutes nos sympathies), consistant à échapper à la loi de 1884 qui a restreint la responsabilité, pour revenir à celle de vendémiaire an IV qui la faisait très dure, car actuellement nous avons à faire face aux mêmes nécessités.

Sans même parler des explosions anarchistes, il serait osé d'affirmer qu'en ce moment les esprits soient très calmes en France. L'exercice du droit de grève donne naissance à des émeutes, et il serait difficile de citer une semaine qui n'ait eu son échauffourée grande ou petite. Les municipalités, même quand elles ne sont pas socialistes, ne donnent pas toujours l'exemple de la tranquillité. Il y a peu de mois une commune (Vertus) se révoltait parce que l'administration voulait protéger son vignoble contre le phylloxéra en exigeant l'application des lois des 15 juillet 1878, 2 août 1879, 3 août 1891 ; et l'on a vu des conseils généraux, pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'état économique de leur département, exciter les électeurs au refus de l'impôt.

En outre, comme en vendémiaire les municipalités sont élues, et, nous le savons, la responsabilité a été instituée à cette époque pour les obliger à accomplir leurs devoirs de police. Partout où la municipalité est élue et doit (si peu de pouvoirs ait-elle) assurer le

bon ordre, le devoir des tribunaux est de la déclarer responsable, c'est-à-dire l'obliger à accomplir son devoir dans la mesure de ses forces.

Un argument d'un autre ordre et le dernier : quand la commune n'est pas responsable, les personnes lésées ne trouvent en face d'elles aucune responsabilité de droit pour réparer le préjudice qu'elles ont subi ; il en est ainsi à Paris ; il en serait de même à Lyon si notre solution n'était pas adoptée (1). On cite il est vrai des cas où l'Etat a accordé des indemnités bénévoles (2) ; mais ces indemnités accordées par voie législative ont plutôt le caractère de secours que de réparation ; les Chambres sont libres de les refuser, et les intéressés n'ont pas toujours une infortune suffisamment émouvante pour occuper d'eux l'opinion publique. L'an dernier, les dommages causés à diverses personnes par les troubles du quartier latin n'ont donné lieu à aucune indemnité ! Il se produit en som-

(1) Nous n'avons pas trouvé de décisions de jurisprudence relatives aux troubles de Lyon en juin 1894 après l'assassinat du président Carnot. Le gouvernement italien n'a pas demandé d'indemnité pour ses nationaux lésés dans les troubles. Le baron Blanc ministre des affaires étrangères d'Italie exprimait l'avis que les particuliers devaient demander justice aux tribunaux. Cependant les journaux du 14 mai 1895 annonçaient que le ministre de l'Intérieur allait saisir les Chambres d'une demande de crédits destinés à être distribués comme *secours* aux victimes.

(2) On n'a jamais admis la responsabilité de l'Etat en ces matières (voir p. 94), et chaque fois que dans la discussion de la loi de 1884 il y a été fait allusion, c'est pour déplorer son inexistence, mais sans songer jamais à l'instituer (Sénat, 13 février 1884).

me ce fait singulier qu'à Paris, la ville de France la plus exposée aux émeutes, les citoyens ne peuvent obtenir la protection qu'ils ont dans toutes les communes, et que le propriétaire d'une masure aux champs trouve ses droits mieux garantis que le propriétaire d'un hôtel à Paris ; singulière égalité des droits des citoyens (1). Voilà ce qui se passerait à Lyon si la ville n'était pas responsable. Toutes ces raisons tant historiques que pratiques ont contribué à fortifier notre conviction : il y a un intérêt social considérable à restreindre autant que possible l'irresponsabilité. Un examen très attentif de la police dans les communes de l'agglomération nous apporte le moyen de ne pas leur appliquer l'exception du paragraphe 2 de l'article 108. Nous n'avons aucun scrupule de les croire responsables.

Les villes de plus de 40.000 âmes où en vertu de l'article 103 de la loi municipale l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée sur l'avis du conseil municipal par décret du Président de la République peuvent-elles bénéficier de l'exception de l'article 108, § 2 ?

Non ; car elles disposent effectivement de la police, et de la force armée. Le gouvernement se contente de fixer, dans ces villes, le cadre du personnel de la

(1) M. de Lareinty au Sénat, 19 février 1884.

police, sans enlever aux maires la direction du personnel (1).

D'autre part peut-on décider qu'une commune n'est pas responsable, quand, au moment où les troubles, ont éclaté le préfet *avait dû se substituer au maire en vertu de l'article 99 de la loi de 1884*, ou qu'elle était administrée par *une délégation spéciale* ?

Dans la discussion de la loi municipale (2) M. Cunéo d'Ornano, député, a fait allusion à la situation d'une commune où le Préfet, se substituant au maire en vertu de l'article 99, aurait rendu un arrêté imprudent, qui aurait occasionné des troubles. Serait-il admissible que la commune soit responsable de la faute du préfet ? — Qu'il nous suffise de répondre que ce n'est pas de la faute du préfet, dont la commune sera responsable. Car, le Préfet ne peut prendre des arrêtés de police municipale que dans les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales ; et même s'il s'agit d'une seule commune il ne peut exercer ce droit qu'après une mise en demeure restée sans effet. Si donc le maire avait agi dans sa commune, conformément à l'intérêt de la tranquillité le Préfet n'aurait pas eu besoin d'intervenir ; son arrêté n'eût pas été pris, qui a été la cause de l'attroupement. Il y a donc eu une faute du pouvoir

(1) Morgand, *Loi municipale*, t. II, p. 38 et Roguin, *Responsabilité des communes*, p. 170.

(2) Séance du 21 mars 1884.

municipal et cette faute est de la même nature que celle qui est punie par la responsabilité communale.

— L'absorption par le Préfet, nécessitée par les circonstances, du pouvoir réglementaire, de la disposition de la police et de la force armée des maires, ne peut donc être invoquée pour échapper à la responsabilité.

Raisonnement analogue doit être tenu à l'égard des communes administrées par des *commissions municipales*. Une commission municipale ne peut être constituée par décret qu'après une dissolution du conseil municipal aggravée de la circonstance qu'un conseil municipal n'a pu être constitué ; c'est dire que par suite des circonstances, la commune est momentanément hors d'état de s'administrer par une représentation élue. La loi a prévu pour les cas de cette sorte une représentation nommée par le pouvoir central, mais qui n'en reste pas moins la représentation de la commune, capable de l'engager par sa faute ou sa négligence. Cette commission dispose de la force publique, et si elle néglige de se servir de la police municipale, la commune devra être responsable. Elle payera ainsi non seulement la faute de l'administration actuelle, mais aussi d'une façon indirecte celle de sa précédente municipalité.

Les villes en état de siège peuvent-elles se prévaloir de l'exception de l'article 108, § 2 ? Nous aurons la réponse à cette question, quand nous aurons déter-

miné entre quelles mains, dans ces villes, est la disposition de la police municipale et de la force armée ?

Il y a deux sortes d'état de siège : l'état de siège effectif des postes et places fortes, et l'état de siège politique des villes ouvertes et départements.

L'état de siège effectif est défini et réglementé dans une loi du 10 juillet 1791, des décrets du 24 décembre 1811, du 10 août 1853, loi des 9-10 août 1849 et du 23 octobre-8 novembre 1883 sur le service des places de guerre.

Il est proclamé par une loi ou un décret ; ou par le commandant militaire dans les cas suivants : 1° investissement d'une place ou d'un poste par des troupes ennemies qui interceptent les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors à la distance de 3.500 mètres des fortifications ; 2° attaque de vive force ou surprise ; 3° sédition intérieure ; 4° quand des rassemblements armés se sont formés dans un rayon de 10 kilomètres sans autorisation des magistrats.

L'état de siège politique est régi par la loi du 9 août 1849 et celle du 3 avril 1878. Les formes (loi en principe, décret très exceptionnellement) et les circonstances (guerre étrangère, insurrection à main armée) dans lesquelles l'état de siège peut être déclaré sont déterminées par la loi du 3 avril 1878.

Les effets de ces 2 catégories d'état du siège sont du reste identiques. « Aussitôt l'état de siège déclaré,

les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue *pour le maintien de l'ordre et de la police* passent tout entiers à l'autorité militaire. L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie » (art. 7, loi du 9 août 1849).

En principe, l'autorité municipale cesse de disposer de la force armée et de la police ; exceptionnellement, par une réserve contenue dans l'acte déclaratif de l'état à siège, elle conservera ses pouvoirs normaux. Dans le premier cas, elle pourra à notre sens invoquer l'exception de l'article 108, § 2. Dans le second, elle ne saurait s'en prévaloir.

La question de savoir si une commune déterminée sous le coup d'un état de siège est responsable, ne peut donc pas se résoudre *à priori* ; c'est une question d'espèce.

Il faudra consulter la déclaration d'état de siège, et faire application exacte à la situation des termes de l'article 108, § 2.

Ce système basé sur une distinction n'est pas absolument nouveau ; sous l'empire de la loi de vendémiaire an IV, la jurisprudence qui, nous le savons, considérait déjà la responsabilité comme la sanction d'une faute de la municipalité, décidait que si la commune ne pouvait être responsable quand l'état de siège l'aurait privée de l'autorité indispensable au rétablissement de l'ordre, mais qu'elle l'était, quand

elle avait négligé de se servir des pouvoirs de police que la confiance de l'autorité militaire lui avait conservés (1).

Nous croyons cette façon de voir beaucoup plus juridique et beaucoup plus équitable que celle trop simpliste qui consiste à décider que toutes les communes en état de siège sont irresponsables. Cette doctrine fut exposée par M. Barne au Sénat dans la

(1) Le système ci-dessus exposé est développé dans un arrêt de Besançon, 24 août 1874. D. P. 75, 5, 87, que nous croyons utile de reproduire dans sa plus grande partie :

« Considérant qu'il est vrai que la déclaration d'état de siège ne suffit pas pour faire disparaître la responsabilité des communes ; que cette responsabilité subsiste seulement entière, lorsqu'en vertu d'une délégation expresse ou même tacite, comme le suppose l'article 7 de la loi du 9 août 1849, l'autorité civile n'a pas été dessaisie de ses pouvoirs par l'autorité militaire et a continué à les exercer ; mais qu'il en serait autrement dans le cas où l'autorité militaire aurait repris conformément à l'article 7 précité, l'intégralité des pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police ; qu'en pareil cas, l'autorité civile, entièrement dépouillée de ses moyens, ne se trouvait plus dans les conditions déterminées par les articles 5 et 7 combinés de la loi du 10 vendémiaire an IV qui supposent une faute comme base de la responsabilité des communes ; que pour apprécier le mérite de la réclamation de la demoiselle Monin, il importe avant tout de rechercher si, dans la soirée du 19 juin 1873, l'autorité militaire s'est saisie à l'exclusion du maire de Besançon, de l'exercice complet des pouvoirs dont l'autorité civile était jusque-là investie pour le maintien de l'ordre, si elle a seule organisé et dirigé les mesures qui ont été prises et donné des ordres aux agents, ou si, au contraire, elle s'est bornée à prêter son concours à l'autorité civile qui aurait continué à être investie de ses pouvoirs, pour assurer comme elle le devait, la sécurité des personnes et des propriétés ; que dans ces conditions l'enquête est l'élément nécessaire et préalable du débat ».

séance du 13 février 1884 (1), et par M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 15 mai 1884 (*Officiel*, 20 mai).

Telles sont les diverses situations faites par l'article 108, § 2, de la loi de 1884 à la ville de Paris, aux communes suburbaines de la Seine, de l'agglomération lyonnaise et aux communes en état de siège.

3^e EXCEPTION. — La troisième exception est contenue dans l'article 108, § 3. Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables : 3^o « Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre ».

Nous avons renvoyé plus haut au savant traité de M. Laferrière sur *la question de la responsabilité de l'État en cas de faits de guerre*.

En cette matière l'État n'est jamais déclaré responsable (2).

Le fait de guerre est le type des cas de force majeure et le dommage causé par le cas fortuit est au compte du propriétaire. « *Res perit Domino* ». Cette irresponsabilité doit s'appliquer aussi bien à la commune qu'à l'État. Il n'y a pas de raison de distinguer. Pour apprécier quand il y a fait de guerre, il faut s'en rapporter à la définition qu'en donne M. Lafer-

(1) Sénat : 1^{re} délibération sur la loi municipale, 13 février 1884, *Off., Déb. parl.*, Besançon, 21 août 1874, D. P. 75, 5, 87.

(2) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 51 et sq.

rière : « *Le fait de guerre, n'est pas tout événement occasionné par la guerre, mais seulement celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte* ». Cette exception que la jurisprudence admettait déjà avant 1884 ne nous semblait pas très nécessaire étant donné les articles 106 et 107 de la loi de 1884. Il n'y a évidemment pas dommage causé par attroupement quand il y a fait de guerre, car on ne peut qualifier attroupement séditieux les rassemblements d'hommes employés à l'attaque ou à la défense d'une place. Le mot d'attroupement n'est en général employé que pour désigner des rassemblements d'individus, agissant dans le but de troubler la paix intérieure dans un pays en paix avec les puissances étrangères (1).

Mais si les dégâts causés par des faits de guerre ne peuvent entraîner la responsabilité de la commune, que se passera-t-il en cas *de guerre civile* ? La commune serait-elle responsable des dégâts commis par les attroupements faisant partie de troupes insurrectionnelles. « Ce n'est plus le cas où la commune peut lutter avec ses propres forces comme la loi de vendémiaire lui en fait un devoir, c'est l'État qui défend avec ses armées, sa propre existence » (2). La jurisprudence antérieure (3) à la loi de 1884, admettait

(1) Rendu, n° 20.

(2) Rendu, n° 20.

(3) Orléans, 8 février 1839, D. P. 1839, 2, 217. « Il ne s'agit pas

que la responsabilité communale ne serait pas encourue dans de telles circonstances, et nous croyons qu'aujourd'hui encore, on assimilerait les dommages causés par la guerre civile à ceux causés par des faits de guerre. Le Conseil d'État en effet appelé à statuer sur le caractère d'actes de violences commis par les agents de la commune insurrectionnelle de 1871 n'a pas hésité à les assimiler à des faits de guerre, en décidant dans une série d'arrêts qu'ils constituaient des faits de force majeure (1). Ces décisions très récentes permettent de présumer de l'esprit dans lequel les tribunaux judiciaires, appelés à statuer sur des faits de guerre civile interpréteraient la loi de 1884. Ils appliqueraient certainement aux communes l'exception de l'article 108, § 3. Nous ne pouvons donner à l'appui de notre opinion de décision judiciaire postérieure à 1871, aucun fait de cette gravité ne s'étant par bonheur produit. D'ailleurs la question n'est pas appelée à se présenter fréquemment en pratique. Les lois de 1849 et de 1878 attribuent selon les circonstances tantôt à la loi, tantôt au pouvoir exécutif, compétence pour déclarer

dans ce cas d'une de ces crises politiques qui relâchent le lien social, qui paralysent complètement l'autorité, qui *établissent une véritable guerre civile* entre une ou plusieurs provinces, qui opposent les autorités de fait à l'autorité légale, qui rendent la loi impuissante et l'action de l'autorité impossible ».

(1) Conseil d'Etat, 4 février 1887. D. P. 1888, 3, 69 ; 9 décembre 1887, D. P. 1888, 5, 496 ; 11 mai 1883, D. P. 85, 3, 7.

l'état de siège en cas « d'insurrection à force armée ». Quand il y aura insurrection à main armée, guerre civile, l'état de siège sera déclaré et nous avons vu qu'en interprétation de l'article 108, § 2, quand l'état de siège est déclaré, la commune sera ou ne sera pas responsable selon les circonstances (1). Si l'on admettait que la commune n'est jamais responsable en cas de guerre civile, les communes la plupart du temps, exciperaient que l'attroupement n'a pas eu le caractère d'insurrection locale, qu'il était dirigé contre le gouvernement, qu'il avait en germe du moins, les caractères d'une guerre civile. Si la jurisprudence avait admis cet argument, c'en était fait de la responsabilité ; les insurrections locales se rattachent, la plupart du temps, à une agitation générale du pays tout entier, quand elles n'en sont pas le point de départ. D'ailleurs la loi de vendémiaire a été forgée pour lutter contre les troubles politiques, et c'eût été manquer à son esprit que de ne pas l'appliquer aux circonstances pour lesquelles elle était faite. Aussi la jurisprudence qui avait admis l'irresponsabilité en cas de guerre civile, non à cause du caractère politique des troubles, mais parce qu'à raison de leur analogie avec la guerre étrangère, on pouvait en assimiler les résultats à ceux produits par les faits de guerre, faits de force majeure, répara-t-elle la

(1) V. p. 169.

fissure qu'elle avait involontairement faite à la loi, en décidant dans de nombreux et récents arrêts « que la loi du 10 vendémiaire an IV qui a eu manifestement en vue de prévenir les insurrections politiques, ne fait d'ailleurs en déclarant les communes responsables des délits commis par les attroupements et des dommages qui en peuvent résulter, aucune distinction entre *les causes* qui ont pu occasionner ces rassemblements, qu'en conséquence une commune peut par application de cette loi être déclarée responsable des dommages causés par une émeute ayant pour objet non de commettre des délits contre les personnes ou les propriétés, mais d'empêcher le vote et d'entreprendre une lutte contre le gouvernement » (1).

Il n'y a aucune raison nouvelle pour ne pas continuer cette jurisprudence sous le règne de la loi de 1884.

Telles sont les exceptions qui découlent *nécessairement* de l'article 108 de la loi de 1884. Quelles sont celles qu'admet la jurisprudence comme résultant des principes généraux de notre droit ?

(1) Cass. civ., 23 février 1875, D. P. 1875, 1, 201. — Cass. civ., 4 mai 1881, Sirey, 1881, 1, 361 ; Cass., 10 août 1869.

B. — *Exceptions non formellement édictées par la loi de 1884, mais que la jurisprudence ou la doctrine ont autorisé et autorisent encore les communes à opposer.*

Nous allons grouper sous cette rubrique un certain nombre d'espèces qui se sont présentées à différentes époques devant les tribunaux.

a) *La commune peut-elle exciper que l'attroupement a été provoqué par la conduite des personnes lésées ?*

La question s'est posée devant la Cour de Bordeaux en 1839 (1), à propos de dégâts commis dans les bureaux du Journal la « *Guienne* », à la suite d'articles agressifs. La Cour a jugé que la commune reste responsable « car l'irritation excitée par ce journal ne pouvait dans aucun rapport justifier les violences et les voies de fait ; et ceux qui avaient à se plaindre devaient, s'il y avait lieu, se pourvoir par les voies de droit et le traduire devant les tribunaux. » En effet dans notre droit pénal la provocation ne suffit pas pour faire disparaître le délit en cas de voies de fait contre les personnes ou les propriétés ; si elle est admise comme excuse, le délit subsiste et avec lui l'obligation de le réparer pour l'auteur du délit (2), pour la commune civilement responsable.

(1) Bordeaux, 22 août 1839. Dalloz, J. G., n° 2697.

(2) Valframbert, n° 53.

Supposons que la mauvaise administration des officiers municipaux, certaines mesures odieuses prises par eux soient l'occasion d'émeutes, et qu'ils en aient été les victimes ; la commune serait-elle responsable ? Virtuellement, la commune reste responsable si les conditions de la loi sont réalisées. Mais, en fait, sera-t-elle jamais condamnée ? Non. Car les auteurs de la responsabilité et les victimes sont confondues dans les mêmes personnes : *nemo creditur propriam allegans turpitudinem*.

La jurisprudence est en ce sens (1).

b) *La commune peut-elle exciper que le but de l'attroupement était politique ? C'est-à-dire qu'il était dirigé contre le gouvernement.*

D'abord quand l'insurrection contre le gouvernement prend de telles proportions qu'elle devient guerre civile, la loi n'est certainement pas applicable (2).

Lorsque l'insurrection reste purement locale, sous le régime de la loi de vendémiaire, certains auteurs disaient, que dans le cas d'émeutes contre le gouvernement, on n'est plus dans les termes de la loi destinée, seulement, à assurer la police intérieure des communes. C'est ici une question de police générale ; le gouvernement seul est chargé de défendre les institutions constitutionnelles (3).

(1) Bordeaux, 19 mars 1834 ; D. P., 34, 2, 167.

(2) Voir p. 176.

(3) Cass., 6 avril 1836 ; D. P. 36, 1, 163 ; Paris, 20-27 mars 1838 ;

On objecta que la loi de vendémiaire est destinée à associer les communes à l'action générale du gouvernement pour assurer la tranquillité publique, — que souvent l'intervention opportune des autorités communales suffit pour prévenir de petites insurrections partielles, qui auraient pu en s'aggravant, par suite de l'inaction des autorités locales, devenir de véritables émeutes ; que d'ailleurs la loi ne distingue pas en ordonnant aux communes de rétablir l'ordre si la tranquillité est troublée par des attroupements dirigés soit contre les propriétés ou les personnes, soit contre la forme même du gouvernement (1).

La loi de 1884 ne distingue pas non plus, aussi croyons-nous que dans tous les cas, la commune doit rester responsable même quand les troubles sont politiques. D'ailleurs quel est le devoir des autorités municipales ? « Réprimer les atteintes à la tranquillité publique... en général, tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique (2) ».

C'est une obligation qui ne comporte pas d'appré-

D. P. 38, 2, 128 ; ces deux arrêts se réfèrent d'ailleurs à la ville de Paris ; et sont les avant-coureurs de la jurisprudence inaugurée en faveur de l'irresponsabilité de la capitale par l'arrêt du 15 mai 1841 (voir p. 89).

(1) Rendu, n° 20 ; Orléans, 8 février 1839, D. P. 39, 2, 217 ; 3 février 1838, J. P., 1838, 1, 248 ; Cass., 17 juillet 1838, D. P. 1838, 1, 321. Cet arrêt n'établit pas à proprement parler que la commune est responsable quand l'émeute est dirigée contre le gouvernement mais dans le cas où elle est née à la faveur de la Révolution.

(2) Loi municipale de 1884, art. 97, 2° et loi du 16-24 août 1790.

ciation de la part des administrations locales. Le maire n'a pas à questionner l'attroupement sur le but qui le fait agir ; l'émeute est un fait brutal qui trouble la tranquillité publique et le maire doit la réprimer. Aussi bien, la police municipale est une parcelle détachée de la police générale mais non pas abandonnée par le pouvoir central. On l'a laissée aux autorités les mieux placées pour en user, mais ce n'est pas pour qu'elles se désintéressent de l'ordre quand c'est le gouvernement qui est attaqué. Et cela surtout sous un régime de suffrage universel. Il n'y a qu'un moyen légal d'agir contre le gouvernement, c'est l'agitation électorale. Qu'il soit dirigé contre le gouvernement lui-même ou contre les propriétés privées, l'attroupement est une atteinte à l'ordre public, à la loi, le maire chargé de veiller à l'exécution des lois doit le dissiper sous peine pour la commune d'être responsable (1).

c) *La commune peut-elle objecter que la personne lésée n'a pas résisté à la violence ?*

La Cour de Rennes (2) avait décidé que la commune n'était pas responsable dans une circonstance où les dégâts avaient été commis la nuit, « *sans opposition, et hors de la présence des gardes ou de toute autre personne* ». Cet arrêt fut cassé comme ayant introduit dans la loi des distinctions qui ne s'y trou-

(1) Béquet, n° 2408.

(2) 3 février 1838. Cassation civ., 2 mai 1842, D. P. 1842,1,238.

vaient pas. Si la jurisprudence avait exigé cette condition elle aurait placé hors la protection de la loi les faibles, les absents et aussi ceux qui, ne voulant pas répondre aux attaques de la force par la force elle-même, auraient préféré demander aux tribunaux la réparation du préjudice causé. Dans notre droit moderne, nul ne doit se faire justice à soi-même. Les citoyens les plus respectueux de la loi n'auraient trouvé dans la loi aucun appui.

d) *La commune sur le territoire de laquelle des dégâts ont été commis pourrait-elle exciper que les habitants qui ont commis les dégâts sur son territoire sont tous étrangers ?*

Non, car la loi de 1884 exige que la commune sur le territoire de laquelle l'attroupement a commis les dommages, prouve qu'elle a fait tout son possible pour le réprimer.

Mais il est à présumer que dans l'hypothèse présente la commune sera en fait presque toujours déchargée de toute responsabilité parce qu'il lui aura été matériellement impossible de prévenir ou de réprimer un attroupement qui la plupart du temps aura le caractère d'une surprise. Elle n'est pas en faute, elle ne sera pas responsable (1).

(1) Béquet, n° 2138 et arrêts de cass. civ., 24 juillet 1837, D. P. 1837, 1, 428 ; Orléans, 14 août 1851, D. P. 1851, 2, 187. Ces deux arrêts cités par Béquet ne peuvent, nous le reconnaissons, servir de point d'appui à la théorie que nous proposons.

Il est cependant une catégorie de communes qui pourront se servir victorieusement de l'argument que les auteurs de l'attroupement leur sont étrangers. Ce sont celles que l'article 107 ne rend responsables qu'à raison de la participation de leurs habitants aux troubles commis sur le territoire d'une autre commune.

e) Les communes que l'article 107 rend responsables à raison de la participation de leurs habitants à des attroupements commis sur les territoires d'autres communes, pourraient-elles se prévaloir de ce que « *les auteurs des dégâts sont des militaires en garnison dans la commune* » ?

Il semble que l'on doive admettre cette exception. Sous l'empire de vendémiaire, deux arrêts (1) décidaient que les militaires en garnison doivent être considérés comme étrangers à ces communes. « Car ils ne contribuent ni aux charges ni aux bénéfices de la communauté. Etant soumis à l'autorité de leurs chefs, l'administration reste dépourvue à leur égard des moyens d'action et d'influence qu'elle possède envers les membres de la cité ». La pratique administrative semble donner une base sérieuse à cette opinion. Les décrets de dénombrement des villes ne considèrent pas les troupes comme faisant partie des habitants de

(1) Nîmes, 3 août 1837, cité par Béquet en note du n° 2137 ; Aix, 2 juin 1832, Béquet, n° 2131.

la commune. Elles sont classées dans la population comptée à part (Nîmes, 3 août 1837).

Telles sont les exceptions résultant des principes généraux que les communes ont opposées dans certaines circonstances.

Quelquefois elles ont été victorieuses ; plus souvent, on l'a vu, leurs prétentions ont été repoussées. Deux exceptions non inscrites dans la loi de vendémiaire avaient été admises si souvent par la jurisprudence qu'elles ont passé dans la loi de 1884 (art. 108, §§ 2 et 3). Sous le régime de la loi de vendémiaire elles seraient rentrées dans la deuxième catégorie d'exceptions, sous l'empire de la loi de 1884 elles rentrent dans la première catégorie. Nous les y avons étudiées.

CHAPITRE V

NATURE DE LA RESPONSABILITÉ

La responsabilité est civile, c'est-à-dire qu'elle comporte purement et simplement la restitution des dommages-intérêts; elle n'est plus du tout pénale. Nous avons vu la jurisprudence antérieure sur la question (1).

Elle est civile à un autre point de vue. *La compétence* en appartient aux tribunaux civils, non pas aux tribunaux administratifs (2); le texte de la loi de vendémiaire était formel, cette compétence a toujours été consacrée par la jurisprudence (3).

La loi de 1884 conserve aux tribunaux cette compétence avec le caractère très général qu'elle avait antérieurement. Les mots « civilement responsable » et surtout l'article 107 qui emploie le mot « les tribunaux » ne permettent pas d'en douter un instant (4).

(1) C'est sur la responsabilité pénale qu'ont porté pendant tout ce siècle les attaques dirigées contre la loi de vendémiaire. Il n'est pas étonnant que la loi de 1884 l'ait fait disparaître. V. p. 80.

(2) Voir p. 48 et p. 97. Arrêts du Conseil d'État, 1877, Cézard, p. 916.

(3) Conflits, 19 février 1881. D. P. 1882, 3, 69.

(4) Conflits, 25 février 1888. D. P. 89, 3, 52.

Dans un pays où le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires règle les rapports de l'administration et de la justice, il semble bizarre de voir cette compétence appartenir aux tribunaux civils.

Le jugement de la cause implique en effet appréciation d'actes d'administration. Ainsi la commune n'étant pas responsable quand elle a fait tout son possible pour prévenir les attroupements, en faire connaître les auteurs, il y aura à apprécier si la commune a pris toutes les mesures de police en son pouvoir (1); le tribunal devra rechercher encore si la commune n'avait pas la disposition de la force armée, de la police locale, si les faits dommageables avaient le caractère de faits de guerre. Les tribunaux civils devront examiner si toutes les précautions ont été prises, ce qui implique l'appréciation d'actes administratifs et même d'actes qui sont en général considérés comme de pouvoir discrétionnaire. Aucune des questions qui pourront « s'élever au sujet des instructions données par l'autorité municipale et même par les autorités civiles ou militaires auxquelles elle aurait eu recours n'aurait le caractère de question préjudi-

(1) Les tribunaux auront ici l'appréciation d'actes dont la juridiction administrative elle-même ne pourrait connaître. On a vu que c'est à raison du caractère discrétionnaire et de puissance publique que présentent les décisions de police que l'on a admis l'irresponsabilité de l'État en cas d'émeutes à Paris. V. p. 97 et sq.

cielle nécessitant un renvoi à l'autorité administrative » (Laferrière, *Jurid. adm.*, t. I, p. 633).

M. Laferrière critique à juste titre cette attribution de compétence, qui ne lui parait plus du tout dans l'esprit de notre jurisprudence administrative.

Cette compétence a été accordée pour la première fois aux tribunaux civils dans la loi du 23-26 février 1790, sans doute comme le fit remarquer dans la discussion M. Dêmeunier (1) : « parce que les administrations de département, juges en vertu de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1790, de la responsabilité des corps municipaux, n'étaient pas encore organisées ».

Peut-être aussi les esprits modérés espéraient-ils une plus ferme application de la loi par les tribunaux qui provisoirement étaient encore aux mains des anciens juges, soustraits par la possession de leurs charges aux agitations électorales. Peut-être aussi en l'an IV conserva-t-on la responsabilité aux tribunaux, à cause de la méfiance qu'on avait envers les corps administratifs, juges du contentieux, souvent complices et instigateurs du désordre (2).

Nous croyons que la raison dominante est qu'en vendémiaire il s'agissait bien plus de juger une *question civile* qu'une *question administrative*. Nous avons

(1) *Annales parlementaires*, t. II, p. 653.

(2) Laferrière, I, p. 633.

fait remarquer que la législation antérieure à vendémiaire exigeait une participation active des citoyens au rétablissement de la paix ; les citoyens étaient responsables à raison d'une faute personnelle, et cela à tel point que, la commune condamnée, eux seuls *avaient le droit d'intenter un recours contre les auteurs du trouble ; non pas la commune personne morale*. Quand la loi de vendémiaire imposait à la commune de prouver qu'elle avait fait tout son possible pour résister au désordre, c'est aux habitants bien plus qu'aux administrateurs qu'elle s'adressait ; c'était les habitants dont le tribunal appréciait les actes, non ceux des municipalités. Elle laissait à chaque pouvoir ses attributions. Le pouvoir judiciaire condamnait, l'administration répartissait entre les citoyens.

Quand la loi de 1884 fut faite, les idées étaient changées (1), mais le pli était pris ; on a conservé la compétence traditionnelle ; la routine l'a emporté ; aussi comprenons-nous fort bien la remarque de M. Laferrière « la question de la compétence aurait mérité un nouvel examen, quand la loi de vendémiaire a été en 1884 l'objet d'une révision ».

La responsabilité communale s'est en effet transformée en responsabilité administrative ; on ne comprend pas pourquoi, pour appliquer la responsabilité de droit commun, les tribunaux administratifs sont

(1) Voir la première partie, p. 48.

compétents et pourquoi ils ne le seraient pas pour juger la responsabilité spéciale qui elle aussi est *devenue* une responsabilité à raison de faits des agents municipaux (1).

(1) Nous retrouverons cette question (V. p. 269) au passage consacré à l'évolution future de la responsabilité.

CHAPITRE VI

ÉTENDUE DE LA RESPONSABILITÉ.

La loi de vendémiaire réglementait strictement l'étendue de la responsabilité. La commune était tenue de *restituer* en nature les objets pillés ou volés ou d'en payer un prix en argent égal au double de la valeur des objets au jour du pillage. Outre la restitution la commune devait être condamnée à des dommages-intérêts dont les tribunaux avaient l'appréciation, tout en étant liés par l'article 6 du titre V déterminant un minimum égal à la valeur entière des objets pillés ou volés (1).

La loi de 1884 abandonne cette réglementation ; les tribunaux dans l'appréciation du préjudice causé, mesure des dommages-intérêts, suivront les prescriptions de l'article 1149 du Code civil, dont le principe s'applique non seulement à la faute contractuelle mais encore à la faute délictuelle. « Les dommages-intérêts dus au créancier sont en général de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé ». C'est le : *damnum emegens* et le *lucrum cessans* de la doctrine.

(1) Cass., 24 juillet 1837, D. P. 1837,1,428.

Dans l'arbitrage des dommages-intérêts, le tribunal doit-il tenir compte des dommages causés par la répression de l'émeute ?

Un arrêt de Cassation du 13 avril 1842 (1) décide que la loi de vendémiaire n'ayant pas distingué entre les pertes causées par le délit, et celles causées par la défense, lesquelles sont nécessitées par l'attaque, la commune est responsable des dégâts produits par la répression (2).

M. Rendu critiqua vivement cet arrêt. Un autre arrêt fut rendu par la Cour de cassation le 23 février 1875, dans le même sens s'appuyant sur les mêmes motifs. Que doit-on décider sous le régime de la loi de 1884 ? M. Béquet (3) est d'avis que chaque fois qu'il est possible de distinguer les dommages produits par l'émeute de ceux produits par la répression, la commune doit être condamnée à réparer seulement les dommages causés par l'émeute. Le savant auteur appuie sa démonstration d'arguments juridiques et d'arguments de textes qui peuvent se résumer ainsi : La loi de vendémiaire rendait la commune « responsable des délits..... ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu » ; on pouvait ne pas distinguer entre l'origine des dommages, car dans tous les cas c'était les délits qui en étaient

(1) Cass., 13 avril 1842. D. P. 1842, 1, 213.

(2) Cass. civile, 23 février 1875. D. P., 1875, 1, 201.

(3) Béquet, n° 2107.

l'origine directe ou indirecte. Aujourd'hui la loi de 1884 ne s'exprime plus dans les mêmes termes. Les communes sont responsables des dommages « *résultant* » des crimes et délits (art. 106). Le mot « *résultant* » est un terme synonyme du mot « *causé* ». Or les dommages peuvent se diviser en deux parties, les uns sont causés par l'attroupement, les autres sont causés par la répression ; la répression elle-même est causée par l'émeute. Les dommages de la première sorte sont les dommages directs, ceux de la seconde sont des dommages indirects. Or c'est un principe de notre droit que les tribunaux ne doivent condamner qu'aux dommages-intérêts, qui sont la représentation du préjudice direct.

A ces arguments, s'en ajoutent d'autres.

Quel est le but de la loi de 1884 ? C'est d'obliger les communes à agir contre les attroupements ; donc leur devoir, leur droit c'est de dissiper les attroupements, or l'usage d'un droit a-t-il jamais donné naissance à une action en réparation ? « *Neminem ledit qui suo jure utitur* ».

En pratique, que se produirait-il si la commune devait réparer les dommages occasionnés par la répression ? Quand un attroupement se produirait, le maire se croiserait les bras regardant faire, peu disposé à mettre en mouvement la force dont il dispose puisqu'il augmenterait encore la responsabilité de sa commune. Une jurisprudence qui détruirait les effets

salutaires de la loi sous prétexte de l'appliquer, doit être rejetée sans hésitation.

Nous sommes persuadé que si les tribunaux administratifs étaient compétents pour appliquer cette partie de la loi de 1884, ils l'interprèteraient dans le sens de M. Rendu, de M. Béquet dont nous adoptons les conclusions. Les tribunaux civils apportent même dans l'examen des questions administratives, un souci exagéré de l'intérêt particulier que les tribunaux administratifs, habitués à envisager les situations du point de vue de l'intérêt général, se garderaient d'avoir dans l'application d'une loi d'utilité sociale. Ils eussent rejeté toute prétention dont la conséquence directe eût été de rendre absolument inefficaces les articles 106 et 107 de la loi de 1884.

Nous croyons cependant avec M. Rendu que les tribunaux devraient rendre la commune responsable des dommages causés par la répression, quand la négligence des officiers municipaux a laissé éclater des troubles qu'une bonne administration aurait pu *prévenir* (1).

La position que nous avons prise dans la controverse ci-dessus rapportée a été déterminée par des raisons surtout pratiques. Ce sont des raisons de même nature qui vont nous aider à résoudre une question purement administrative que, faute de la

(1) Rendu, n° 16.

pouvoir classer ailleurs, nous insérons dans ce chapitre :

Les communes où des troubles se sont produits sont-elles tenues de rembourser à l'État les frais extraordinaires de déplacement des troupes destinées à prévenir ou à réprimer l'insurrection.

C'est se demander si les dépenses de cette nature sont obligatoires pour les communes. Il est certain que le déplacement de troupes ne peut se ranger parmi ces actes prescrits par la loi et dont l'exécution d'office donne naissance à une dépense obligatoire (art. 85 et 136, § 20, loi de 1884), quand le maire néglige ou refuse de les accomplir. De plus, si le préfet peut en vertu de l'article 99 prendre à la place des municipalités négligentes toutes les mesures relatives au maintien de la tranquillité, on admet généralement que les dépenses effectuées en application de cet article ne sauraient être recouvrées sur les communes. Enfin l'article 136 ne comprend dans son énumération aucune dépense de l'espèce dont s'agit. Mais son paragraphe 2, décide que sont obligatoires pour les communes les dépenses mises à leur charge par une disposition de loi. Existe-il un texte édictant pour les communes une telle obligation ?

Un décret des 17-25 juillet 1792 prévoit la situation, non seulement pour les communes mais encore pour les départements et les districts. Occupons-nous

exclusivement des communes (1). L'article 2 de ce décret est ainsi conçu : « Les communes, où les troubles auront pris naissance par le fait de leurs habitants, seront tenues de rembourser au Trésor national les avances qui leur seront faites et d'en imposer le montant par sous additionnels sur les contributions foncières et mobilières sauf leur recours sur les instigateurs et complices desdits troubles, etc. ». Edicté pendant une des périodes les plus agitées de la Révolution, le jour même où la patrie fut déclarée en danger, à une époque où les troupes organisées devenant indispensables à la défense contre l'étranger il ne restait plus à compter, pour le maintien de la tranquillité intérieure, que sur la bonne volonté des gardes nationales, ce décret n'a-t-il pas le caractère d'une loi de circonstances, et ne doit-il pas tomber en désuétude ? Consulté sur le point de savoir si le décret de 1892 pouvait être appliqué à la ville de Narbonne à l'occasion des troubles relatifs à l'insurrection communaliste de 1871 le Conseil d'État a répondu que ce décret n'avait jamais été abrogé et n'avait rien de contraire à la législation générale. Cette décision est restée isolée et la mesure qu'elle consacre n'a pas été étendue à toutes les communes insur-

(1) En ce qui concerne les départements, la question a été soulevée devant le Conseil d'État. Mais aucune décision n'a été rendue au fond, la demande ayant été déclarée non recevable pour défaut de qualité. Arrêts du Conseil d'État, 27 janvier 1894, p. 64 ; Département du Gard.

gées en 1871 ; Marseille, dont on fut, à proprement parler, obligé de faire le siège, n'eut à payer aucun frais de déplacement de troupes. La question se présenta à nouveau dans des termes moins généraux le 6 juillet 1893 au Conseil d'État. Il fut consulté par le Ministre de l'Intérieur sur le point de savoir si les dépenses supplémentaires provenant des frais extraordinaires nécessités par les déplacements de troupes à l'occasion des grèves, incombent en principe aux communes sur le territoire desquelles ces grèves auraient éclaté, et si ces dépenses doivent être, au besoin, inscrites d'office aux budgets locaux.

Le Conseil d'Etat répondit 1° que : les déplacements de troupes prescrits à l'occasion des grèves ont surtout pour but de prévenir ou de réprimer des délits ou des crimes ou des désordres dont la portée dépasserait la limite des intérêts communaux, et qu'à ce titre, ils constituent des mesures d'intérêt général ; et 2° que : d'autre part, aucun texte de loi ne met à la charge des communes, où des grèves auraient éclaté, les frais supplémentaires supportés par le Ministère de la guerre en conséquence du déplacement de la force publique ; cet avis qui ne vise que les déplacements de troupes destinés à surveiller les grèves et qui se place exclusivement au point de vue de la question posée par le Ministre peut ce nous semble être interprété très largement, et donner une idée fort nette des tendances de la haute assemblée sur ce

point. Il est conforme à la jurisprudence du Conseil qui a toujours consisté à distinguer dans les époques révolutionnaires deux catégories de lois : celles qui rendues dans un but de législation générale restent debout jusqu'à abrogation expresse, et celles qui n'ont d'autre objet que de pourvoir à un état de choses passager, transitoire, et qui s'épuisent par leur propre exécution (1). Le décret du 17-25 juillet 1792 dont le premier article est destiné à ouvrir un crédit, fait bien partie des ces dernières. D'ailleurs quand bien même en 1873 il eut été vrai que le décret de 1892 fût encore applicable il n'en pouvait être ainsi après la loi du 5 avril 1884 ; car ce décret fait partie du cycle des lois révolutionnaires sur la responsabilité communale et, imbu du même esprit, il ne pouvait survivre à la dernière d'entre elles, abrogée par l'article 168, § 3 de la loi de 1884, sans présenter l'aspect d'un fossile juridique.

Nous savons que le législateur de vendémiaire frappait les communes à raison de la participation à l'émeute d'une partie des habitants et à raison de la non résistance des autres. Dans cet esprit il était tout naturel de rechercher tous les habitants dont la faute avait causé à l'État des dépenses extraordinaires. Maintenant que la loi s'adresse non plus aux habitants mais aux magistrats municipaux qu'elle veut stimuler

(1) Avis, 25 janvier 1822.

à utiliser la police municipale quand elle est suffisante, à requérir la force armée quand elle est sur place, enfin à son défaut à solliciter de l'administration supérieure l'envoi de troupes étrangères, si l'on déclarait encore applicable le décret de 1792 que se passerait-il ? Dans une commune où vient d'éclater une grève pacifique à l'origine, le maire sera placé dans cette alternative, ou de ne pas tenter de prévenir les troubles qui après tout n'éclateront peut-être pas, partant pas de responsabilité, ou d'essayer de les prévenir en appelant à son aide la force publique du dehors, et dans ce cas quoi qu'il arrive d'entraîner certainement sa commune dans des dépenses élevées. Souvent il sera arrêté par de telles considérations et l'émeute éclatera faute d'avoir été prévenue. Donc, ce décret qui dans le système de vendémiaire an IV était appelé à fortifier la loi ne ferait depuis 1884 qu'en affaiblir la portée. On peut sans hésitation briser de telles armes.

Autre argument. La loi de 1884 a supprimé la responsabilité de la commune à l'égard de l'Etat, instituée par la loi de vendémiaire dans l'article 2 de son titre IV. Admettre la solution proposée par le ministre, ne serait-ce pas la rétablir, et détournant la loi de son esprit créer une responsabilité administrative au moment où disparaît la responsabilité judiciaire.

Enfin les conséquences de ce décret protestent contre son application. Certaines communes de 500 ha-

bitants sont des centres industriels assez importants ; une grève éclate, et reste pacifique ; cependant au bout de 6 semaines, une bagarre se produit et cause quelques dégâts insignifiants. Outre la réparation de ces dommages, la commune aurait à payer les dépenses supplémentaires provoquées par le déplacement de 100 hommes de troupes par exemple : renchérissement des vivres, couchage, usure des effets, etc. ; soit plusieurs milliers de francs. Cette situation parut si choquante qu'un avis de 1831 décidait que le gouvernement peut sous sa responsabilité ne pas inscrire d'office au budget de la commune le montant de sa dette au Trésor. Cependant si une municipalité s'était régulièrement engagée à rembourser les frais de déplacement de troupes, elle serait obligée valablement envers l'État. La dépense serait obligatoire, car elle rentre dans la catégorie des dettes exigibles dont parle l'article 136, § 17 de la loi municipale. Mais pour qu'il en soit ainsi, il serait nécessaire que l'engagement eut été pris par le maire, en vertu d'une délibération du conseil municipal, dûment approuvée.

CHAPITRE VII

CONTRE QUI EST POURSUIVIE LA RESPONSABILITÉ ?

Dans la première partie de cette étude nous faisons remarquer que la responsabilité communale sous le régime de vendémiaire, était plutôt une responsabilité des habitants qu'une responsabilité de la commune ; que cependant en raison des facilités offertes par la répartition administrative, c'était la commune, personne morale, que l'on poursuivait devant les tribunaux, la répartition administrative atteignant en fin de compte les personnes véritablement responsables. Sous le régime de la loi de 1884 où la responsabilité est devenue la responsabilité de la commune à raison des actes de ses administrateurs, c'est naturellement à la *personne morale* que les tiers lésés s'attaqueront. Le 13 germinal an XIII la Cour de Colmar décidait déjà que « lorsqu'il s'agit de répondre à l'action en responsabilité c'est la commune comme corps, comme personne civile distincte de ses habitants que la loi seule met en cause ».

Mais il est nécessaire puisqu'une personne morale est en cause de se poser cette question : *Les formalités administratives que dans les actions ordinaires il est*

nécessaire d'accomplir préalablement à l'assignation des personnes morales, sont-elles exigées ici ?

A raison de la procédure spéciale, ordonnée par la loi de vendémiaire an IV, la jurisprudence n'admettait pas la nécessité de l'autorisation de poursuivre, demandée au Conseil de préfecture par le demandeur, et de défendre, demandée par la commune ; la demande d'autorisation du demandeur ayant été transformée par la loi du 18 juillet 1837, article 51, en dépôt d'un mémoire, cette formalité ne fut pas davantage exigée.

La loi de vendémiaire ordonnait en effet aux tribunaux de statuer dans de très brefs délais et l'action était intentée par le ministère public la plupart du temps. La jurisprudence disait que le mode de procédure adopté par la loi de vendémiaire était totalement inconciliable avec l'édit de 1683, la loi du 14 décembre 1789 et la loi du 28 pluviôse an VIII, plus tard avec l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837 (1).

A partir de la loi de 1837, la jurisprudence tendit à abandonner ce principe. On décida que les communes devraient demander l'autorisation de défendre à ces actions. Cette jurisprudence est parallèle à cette jurisprudence qui laissait de plus en plus de côté la responsabilité pénale jugée exorbitante et abandonnait

(1) Arrêts cassat., nov. 1821 (Cazelles). Dal., J. G., 3, 152 ; 28 janvier 1826. D. P. 26, 1, 116 (Cazelles) ; 24 juillet 1837. Ville de Toulouse, Sirey, 37, 1, 661.

progressivement la procédure spéciale de vendémiaire (1). Depuis la loi de 1884 il n'y a aucune raison de distinguer entre les actions ordinaires et les actions de responsabilité à raison d'attroupement. La loi de 1884 supprime toute procédure spéciale, et enlève au ministère public le droit d'agir comme partie principale contre les communes ; l'amende n'existe plus, le caractère criminel de la responsabilité disparaît totalement, l'action est soumise aux règles du droit commun contenues dans les articles 121, 122, 123, 124 et sq. de la loi de 1884 (2). La commune sera donc obligée de demander l'autorisation de poursuivre, et le demandeur de déposer un mémoire.

(1) Décret en Conseil d'Etat, 23 janvier 1876 (ville de Lyon). Arrêts du Conseil d'État, 1876, p. 962.

(2) Morgand, *Loi municipale*, p. 233.

CHAPITRE VIII

SUR QUI PÈSE EN DÉFINITIVE LA RESPONSABILITÉ ?

Nous avons vu dans un autre chapitre (1) que la responsabilité était poursuivie contre la commune sur le territoire de laquelle des dégâts avaient été commis ; cette commune, avons-nous dit, peut être condamnée conjointement avec les communes dont les habitants ont participé aux troubles. Ou si elle a été condamnée seule elle peut recourir contre les autres communes. Mais les communes condamnées *supportent-elles en définitive cette responsabilité* ? Non. La loi de 1884 leur accorde : 1° un recours contre les auteurs et complices du désordre (art. 109) ; et 2° répartit entre les habitants domiciliés dans la commune, proportionnellement à leurs facultés, le montant de la condamnation (art. 106 § 2).

Ces deux moyens de décharge pour la commune sont de nature différente ; l'un est judiciaire, l'autre administratif.

(1) P. 134.

**I. — Recours contre les auteurs et complices
du désordre.**

Ce recours admis par l'article 109 de la loi de 1884 est une conséquence des principes généraux de la responsabilité civile. La jurisprudence admet (1) que l'instituteur a un recours contre l'enfant confié à sa garde, quand cet enfant a commis des actes dommageables dont le maître a été jugé civilement responsable en vertu de l'article 1384 du Code civil. « Chacun, dit un arrêt, doit supporter les conséquences pécuniaires de ses actes ». La responsabilité communale étant une responsabilité civile très analogue à la responsabilité de l'article 1384 (devoir de garde et de surveillance sur les habitants), la commune condamnée à raison du fait de ses habitants peut recourir contre les auteurs du dommage qui doivent être responsables en dernière analyse. Pour employer les expressions de M. Rendu, la commune joue en quelque sorte le rôle de caution des coupables au regard des personnes intéressées, mais dans ses rapports avec les auteurs du désordre elle jouit des droits de toute caution vis-à-vis du débiteur principal.

La loi de vendémiaire admettait aussi le principe de recours, mais le principe étant que : « les habitants sont responsables de ne pas avoir empêché les

(1) Voir par exemple : Arrêt d'Aix, 17 décembre 1870, D. P. 72,2,131.

désordres (1) », c'était aux habitants après la répartition administrative qu'appartenait le recours (2) non à la commune personne morale. C'est une preuve de plus que la commune dans le système de l'an IV n'était que provisoirement responsable. Dans la loi de 1884 au contraire, le recours appartient à la commune personne morale ; c'est elle qui, responsable civilement, recourt (3) contre les auteurs du délit, avant la répartition. La personne des habitants n'est plus en cause, car c'est la commune qui est aujourd'hui considérée comme ayant commis la faute, fondement de la responsabilité.

Le système de vendémiaire avait un inconvénient, c'est de donner lieu à une multitude d'actions, dont les décisions pouvaient être contradictoires. Aujourd'hui il n'y a plus qu'une seule action, celle de la commune contre les auteurs du désordre.

Si le recours est fructueux, tout sera fini ; mais si les auteurs restent inconnus, ou ne sont pas condamnés à tous les dommages-intérêts, ou sont in-

(1) Rendu, n° 67.

(2) Cassation, 14 janvier 1852. D. P. 52,1,455.

(3) La commune pourrait-elle recourir contre son maire dont la mauvaise administration a été la cause des troubles qui se sont produits. Il faudrait appliquer ici les règles de la responsabilité des fonctionnaires administratifs. La jurisprudence admet qu'ils sont responsables en cas de faute personnelle. Si donc dans l'administration du maire des actes présentent le caractère de faute lourde, un recours sera recevable. — V^r Laferrière, *Traité de la juridict. administrat.*, t. I., p. 592 et suiv.

solvables, la caisse communale devra payer (1) aux demandeurs, soit la totalité, soit la différence ; et cependant la caisse communale ne supportera pas encore définitivement la responsabilité. « Les dommages-intérêts seront répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes ». Art. 106, 2°.

II. — Répartition administrative de la responsabilité entre les habitants.

Dans les cas ordinaires, quand la commune a été condamnée à une somme d'argent, le montant de la condamnation est une dépense obligatoire (art. 136, § 17 de la loi de 1884). Si le Conseil municipal appelé à prendre à cet effet une délibération spéciale (art. 149), refuse de porter la dépense à son budget, un décret ou un arrêté du préfet en Conseil de préfecture l'inscrirait d'office. Cette dépense, la commune doit l'acquitter en premier lieu sur ses fonds libres ; mais si ses revenus sont insuffisants, le Conseil municipal doit être invité à voter une contribution extraordi-

(1) Si la commune n'avait pas de fonds libres, les créanciers devraient attendre la répartition. Le gouvernement reste d'ailleurs juge de la question de savoir si les facultés contributives d'une commune sont suffisamment élastiques pour supporter une contribution extraordinaire. Il peut refuser de l'imposer, et le Conseil d'Etat décide qu'il n'appartient pas à la juridiction contentieuse d'annuler une telle décision. 22 avril 1858. Coquelin, arrêts du Conseil d'Etat, 1858, p. 323.

naire ; à son refus de la voter, un décret l'établit d'office si elle n'excède pas le maximum fixé annuellement par la loi des finances, une loi spéciale, si le maximum est dépassé (1). Le créancier muni de son jugement peut aussi obtenir du Président de la République un décret l'autorisant à faire vendre des biens communaux mobiliers ou immobiliers (art. 110).

Les choses se passent-elles ainsi pour la dette résultant de la responsabilité spéciale ? Non, disait la loi de vendémiaire. Non, disaient à juste titre deux avis du Conseil d'État du 30 avril 1823 et du 29 mai 1839. La dette sera toujours répartie entre tous les habitants de la commune, que la commune ait ou non des fonds. La raison en était que la commune n'était pas personnellement responsable, que les habitants étaient les seules personnes que la loi désirât atteindre.

Dans la discussion de la loi de 1884, M. Batbie au Sénat, demandait qu'au contraire la répartition ne fût faite *qu'à défaut de fonds libres* ; qu'un décret pût valablement autoriser la commune à vendre des biens pour acquitter le montant de sa condamnation, ce qui nous semble tout à fait conforme à l'esprit nouveau de la responsabilité selon la loi de 1884. Comme disait le ministre de l'Intérieur M. Waldeck-Rousseau : la responsabilité « c'est la sanction, la conséquence nécessaire du droit confié aux maires de ré-

(1) Article 149 de la loi municipale.

primer les désordres ». Les habitants ne sont plus responsables comme dans le système de vendémiaire, parce qu'ils n'ont pas satisfait à leur obligation de participer à la police. Si les habitants ne sont plus responsables, il n'y a donc lieu de les atteindre que dans le cas ordinaire, c'est-à-dire quand la caisse municipale étant vide, la commune ne peut acquitter sa dette sans augmenter l'impôt.

Cependant ce système ne fut pas admis, on a conservé la vieille répartition de la loi de vendémiaire ; les principes des avis du Conseil d'État du 30 avril 1823 et du 29 mai 1839 ont prévalu dans la rédaction de l'article 106-2° qui est très formel et ne laisse pas un instant de doute. La commune ne pourrait donc ni faire un prélèvement sur ses fonds libres, ni être autorisée par décret à vendre un de ses biens ni même emprunter dans le but de s'acquitter de sa condamnation. La répartition devra avoir lieu dans tous les cas.

Nous ne le regrettons pas. Cette mesure n'est pas logique il est vrai, elle jure avec l'esprit de la responsabilité nouvelle ; mais la répartition doit être conservée dans un but purement pratique. Ce sera le seul moyen de faire sentir matériellement aux habitants que les fautes des administrateurs retombent quelquefois avec brutalité sur leurs têtes (1).

(1) Nous n'admettons pas cependant que les habitants soient responsables à raison de cette faute : « d'avoir nommé de mau-

a) *Comment se fera la répartition ?* La loi de vendémiaire an IV qui considérait les habitants comme responsables, au lieu de recours judiciaires de la commune contre les habitants, avait, à cause de sa commodité, adopté le principe de la répartition administrative proportionnelle aux facultés de chacun.

Actuellement encore la répartition est administrative (1), elle est « *faite en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes* », c'est-à-dire proportionnellement à l'impôt payé par chacun des habitants.

b) *Comment est dressé ce rôle ?* Il est dressé comme en matière de contributions directes par le Directeur des contributions directes du département et rendu exécutoire par le Préfet. D'après un avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'État (2), un décret seul peut rendre ce rôle exécutoire ; et même dans le cas où l'imposition extraordinaire dépasserait la limite des centimes fixés par la loi des finances, il faudrait une loi. Nous croyons qu'il y a là une confusion entre l'autorité compétente pour approuver l'établissement d'office de la contribution extraordinaire (art. 149, loi du 5 avril 1884), et l'autorité compétente pour donner au rôle la force exécutoire. Il n'y a dans

vais administrateurs ». Non, ils ont usé de leur droit mais ils en payent les conséquences. — La loi tient à le leur faire remarquer.

(1) Morgand, II, p. 160.

(2) Cité par Béquet, V^e *Commune*, n^o 2122. — Avis du Conseil d'Etat, de l'Intérieur, 30 avril 1845 (Commune de Montjean).

la circonstance aucune raison pour sortir du droit commun des contributions directes, ordinaires ou extraordinaires dont les rôles sont rendus exécutoires par le Préfet.

Cependant ce rôle ne serait pas comme les rôles ordinaires recouvrable par douzième (1).

c) *Entre quelles personnes doit être répartie l'indemnité ?* L'article 106-2° décide : « Les dommages-intérêts sont répartis entre tous les habitants *domiciliés* dans la commune ».

Quels sont les habitants domiciliés (2) ? Un arrêt de la Cour de Metz du 1^{er} août 1832 (3) semblait décider que la loi de vendémiaire ne pouvait atteindre que les *citoyens* français domiciliés (4). Cela était beaucoup trop restrictif ; la loi de vendémiaire an IV étant une loi de sûreté s'appliquait même aux étrangers domiciliés dans la commune ; et ici il faut entendre par domiciliés les individus résidant dans la commune. La loi de vendémiaire partageait l'indemnité entre les habitants à raison du tableau des domiciliés ; or le tableau des domiciliés (titre II, articles 1, 2, 3 et 4) était un moyen d'assurer la police de la commune et les individus y étaient inscrits sans conditions de temps de domicile ou de résidence.

(1) Béquet, n° 2415.

(2) Voir page 246, note 3.

(3) Metz, 1^{er} août 1832, D. P., 32, 2, 447.

(4) Loi 31 mai 1834, Duvergier, 1834, p. 172 et note.

Comment se fait-il que la loi de 1884 ne répartisse l'indemnité qu'entre les domiciliés et non pas entre tous les contribuables de la commune ?

Cela n'est pas logique dans le système de la loi qui rend les communes responsables de la faute de leurs agents ; la caisse municipale faisant l'avance, toutes les personnes qui en temps ordinaire servent à l'alimenter devraient partager la dépense. C'est ce qui se produit en cas de responsabilité communale ordinaire (or la cause de la responsabilité est ici analogue : la faute des agents) ; si la caisse est vide il y a lieu à contribution extraordinaire qui pèse sur tous les contribuables, même forains. L'adoption d'un tel système est tellement rationnelle qu'à une époque où commence déjà à se manifester le principe nouveau de la responsabilité, une loi spéciale du 31 mai-6 juin 1834 (1) admet le principe de la répartition de l'indemnité entre tous les contribuables.

Pourquoi la loi de 1884 est-elle revenue ainsi en arrière ? C'est que sans doute les Chambres ignoraient cette loi de 1834, spéciale à la ville de Metz, et puis que malgré ses transformations, la loi de 1884 traîne encore avec elle quelques restes de la loi de vendémiaire an IV ; cela ne cadre plus avec le principe de 1884, mais si grande est l'influence de la

(1) Loi 31 mai 1834, Duvergier, 1834, p. 172 et note. Arrêts du Conseil d'Etat, 1858 ; Coquelin, p. 321.

tradition, qu'on n'a pu se débarrasser de toutes les conséquences du principe abandonné (1).

Ce ne sont donc que les *domiciliés* (2) (l'art. 106-2° est formel) qui payeront l'indemnité.

Des avis du Conseil d'État des 30 avril 1823 et 29 mai 1839 décident que devra être considéré comme domicilié tout habitant porté au rôle de la contribution personnelle *au moment du délit* (3).

Il ne faut pas non plus distinguer entre les hommes, les enfants, les femmes, les majeurs, les mineurs. La loi de 1884 dit *habitants*, non pas *citoyens*.

Si la personne lésée par les dommages est domiciliée dans la commune, devra-t-elle supporter la répartition? Non certainement, l'article 131 de la loi du 5 avril 1884 est formel. Ce serait exécuter imparfaitement le jugement du tribunal que d'imposer au demandeur

(1) Voir l'opinion de M. Batbie au Sénat qui se demandait pour quelles raisons les contribuables forains seraient exemptés de la répartition; et la réponse de M. Demôle, Déb. parl., Sénat, 14 février 1884, p. 359.

(2) Domiciliés à quel moment. — Est-ce les domiciliés, au jour du délit, ou au jour de la condamnation? A notre avis, c'est au jour du délit. — L'article 106, § 2 procède de l'esprit de vendémiaire, où les habitants étaient responsables, parce qu'ils avaient participé aux troubles, ou ne les avaient pas réprimés. Les seuls domiciliés au jour du délit pouvaient commettre cette faute. C'est d'ailleurs ce qu'avait décidé le conseil municipal de Metz en 1832 (Voir Duvergier, 1834, p. 172, note 4) par interprétation de la loi de vendémiaire. La loi spéciale de Metz du 31 mai 1834 n'a pas voulu de ce principe. Mais nous avons vu que l'article 106, § 2 de 1884 est un retour aux idées antérieures à 1834.

(3) Rendu, n° 89 et Béquet, n 2116 et 2117.

le payement d'une contribution quelconque. L'administration lui accorderait moins que le tribunal ne l'a décidé ; la créance serait diminuée de toute la part du demandeur dans l'imposition. Or, l'administration doit intégralement exécuter le jugement du tribunal.

d) *Maximum de l'imposition extraordinaire et formalités à accomplir pour son établissement.*

L'imposition extraordinaire se compose de centimes additionnels aux quatre contributions directes. Quel en sera le maximum ?

On sait que la loi de finances arrête le chiffre maximum que ne pourront dépasser en cours d'année les contributions extraordinaires pour dépenses extraordinaires d'utilité communale ou pour l'acquit des condamnations judiciaires, dépenses obligatoires (art. 141 et 149, loi 5 avril 1884) ; ce chiffre est actuellement fixé à 0 fr. 20 centimes, de sorte qu'à condition que la commune ne soit pas encore imposée extraordinairement, cette contribution pourra s'élever à 0 fr. 20 centimes et ne pourra pas dépasser cette somme à moins d'autorisation par une loi spéciale (1).

Quelles sont les formalités à accomplir ? Avant la loi de 1884 aucune formalité n'était exigée. La contribution spéciale était considérée comme le moyen

(1) En effet notre système financier n'admet pas que des contributions quelles qu'elles soient puissent être levées sans autorisation législative.

de pourvoir à l'exécution d'un jugement, à l'acquittement d'une obligation personnelle (1).

Depuis 1884 les auteurs sont d'avis que le caractère de la répartition a changé, qu'elle est assimilée par la loi aux autres contributions extraordinaires (2). De sorte que selon que le conseil municipal votera de son plein gré la contribution, ou que l'administration sera obligée de recourir à l'imposition d'office, la contribution sera établie dans les formes des articles 141 à 143 ou de l'article 149 de la loi municipale.

e) *Actions en décharge et réduction. Compétence.*

La contribution extraordinaire est une contribution directe. C'est l'autorité administrative qui la répartit, c'est l'autorité administrative qui selon le droit commun juge les contestations qu'elle fait naître. Le conseil de préfecture est compétent (3).

Naturellement les tribunaux civils restent compétents pour juger les questions d'état qui s'élèveraient pendant le débat. Mais nous ne croyons pas que sur la question de la responsabilité, les questions de domicile doivent être renvoyées aux tribunaux ; car il s'agit non pas de domicile selon les articles 102 à 111 du Code civil, mais du fait purement matériel de la résidence au moment du délit (4).

(1) Avis du Conseil d'Etat, Intérieur, 20 juin 1823.

(2) Béquet, n° 2120.

(3) La loi de vendémiaire décidait que le tribunal compétent serait l'administration du département dont les attributions contentieuses ont passé au conseil de préfecture.

(4) 20 juin 1855, arrêts du Conseil d'Etat, 1855, p. 426.

D'ailleurs la plupart des règles concernant les réclamations en matière de contributions directes s'appliquent ici. Il suffit donc de renvoyer sur ce point aux ouvrages spéciaux.

Telles sont les diverses questions qui se posent à propos de la répartition administrative de l'indemnité.

CHAPITRE IX

DURÉE DE L'ACTION EN INDEMNITÉ.

Selon que les actes dommageables seront des délits ou des crimes, la durée de l'action en responsabilité sera de trois ou dix ans en vertu du principe de notre droit qui décide que l'action civile est prescrite en même temps que l'action pénale (art. 637 et 638 du Code d'instruction criminelle). Sur ce point, avant la loi de 1884, la jurisprudence était déjà décisive (1).

(1) Angers, 13 juillet 1850, D. P. 50, 2, 109 ; Lyon, 4 avril 1851, D. P. 52, 2, 34 ; Cassation, 28 février 1855, D. P. 55, 1, 343 ; Cassation, 6 mars 1855, D. P. 55, 1, 84. La jurisprudence décidait dans ces divers arrêts que la règle des art. 637 et 638 du Code d'instruction criminelle ne s'applique pas seulement au cas où l'action civile est intentée simultanément avec l'action criminelle, mais aussi au cas où elle est intentée séparément devant le tribunal civil.

CHAPITRE X

COMPARAISON DE LA RESPONSABILITÉ DE DROIT COMMUN AVEC LA RESPONSABILITÉ EN CAS D'ATTROUEMENT ET PARALLÈLE ENTRE LA RESPONSABILITÉ DANS LA LOI DE VENDÉMIAIRE ET LA LOI DE 1884.

Nous avons eu souvent au cours de ce travail l'occasion de parler d'une autre responsabilité communale : la responsabilité à raison du fait des agents municipaux.

Quelle est donc la différence entre cette responsabilité et celle qui incombe aux communes à raison des dommages commis par des attroupements ?

Sur le *principe* il n'y en a plus. Depuis 1884 la responsabilité à raison des attroupements est fondée sur la négligence des agents, tout comme la responsabilité ordinaire.

Dans les détails, les deux responsabilités diffèrent :

Quant à la *compétence* des tribunaux qui les prononcent ;

Quant au *payement* de l'indemnité ;

Quant à la *répartition* ;

Quant à la *preuve*.

Compétence. — La responsabilité de droit commun est prononcée par les tribunaux administratifs (1).

(1) Laferrière, I, 630.

Pour la responsabilité de 1884, la compétence est judiciaire (V. p. 185).

Payement et répartition. — C'est la caisse communale qui, dans les deux cas, acquitte le montant de la condamnation. Mais dans le cas de responsabilité de droit commun, si la commune a des fonds libres ou si elle fait un emprunt, ou si ses biens sont vendus (art. 110, loi de 1884), elle paye et tout est fini. Le payement n'est jamais définitif dans le cas de la loi de 1884 : il est toujours suivi d'une répartition, sous forme de contribution extraordinaire (V. p. 206).

Preuve. — Enfin la faute de la commune est présumée dans le cas de 1884. Elle ne l'est pas dans le cas de responsabilité de droit commun. C'est au demandeur à prouver la faute de la commune ou de ses agents (V. p. 140).

Entre la responsabilité de la loi de vendémiaire et celle de la loi de 1884 quelles différences ?

1° Fondement de la responsabilité (V. p. 15 et 27) ;

2° Exceptions légales à opposer : une seule en vendémiaire et trois en 1884 (V. 57 et 141) ;

3° 1884. Recours de la commune personnellement contre les auteurs des troubles. — Vendémiaire, recours des habitants (V. p. 63 et 204) ;

Et depuis 1884 : 4° plus de délits spéciaux (V. p. 78) ;

5° Plus de responsabilité pénale (V. p. 79) ;

6° Plus de fixation stricte des dommages-intérêts ; toute latitude accordée aux tribunaux (V. p. 190).

CONCLUSION

Point d'arrivée probable de l'évolution des idées sur la notion de la responsabilité des communes. Les conséquences pratiques n'en seraient-elles pas fâcheuses ? Ce qu'il faut modifier dans la loi de 1884.

De ces comparaisons il ressort que depuis vendémiaire an IV la notion de la personnalité morale de la commune s'est accrue. La commune s'est distinguée davantage de la personne des habitants ; c'est à elle qu'appartiennent les recours, en vendémiaire au contraire, les habitants recouraient contre les auteurs des dommages à la suite d'une condamnation prononcée contre la commune. La personne des habitants était en jeu ; c'était de leur responsabilité qu'il s'agissait, non vraiment de celle de la commune.

Il nous semble que cette idée de vendémiaire, la participation spontanée des habitants à la police, est devenue totalement étrangère à l'esprit du législateur (1), ce qui implique plus de sécurité et un degré plus avancé de civilisation. A remarquer aussi la ten-

(1) Sauf dans les cas où les municipalités requièrent les habitants.

dance très sensible d'adoucir la loi de vendémiaire, de la rapprocher du droit commun.

Il y a en effet aujourd'hui bien plus de différences entre la responsabilité de vendémiaire et celle de la loi de 1884 qu'entre la responsabilité de droit commun et la responsabilité de la loi de 1884. Il ne reste guère que 4 différences et encore paraissent-elles aux auteurs illogiques et même injustes.

Il en résulte que, selon nous, la tendance de la doctrine et de la jurisprudence dans l'avenir sera d'assimiler complètement la responsabilité en cas d'attrouplement à la responsabilité de droit commun. C'est la conséquence nécessaire de l'évolution à laquelle nous avons assisté (1). La loi de vendémiaire et la loi de 1884 reposent sur des principes différents. Le principe récent de la responsabilité spéciale est identiquement le même que celui de la responsabilité de droit commun ; c'est la même faute qui en est la base, il est fatal que les deux responsabilités tendent à se confondre.

Les auteurs demandent aujourd'hui que la compétence soit changée, qu'elle passe de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative. Nous avons vu réclamer dans la discussion de la loi de 1884 la suppression de la présomption de responsabilité, critiquer la répartition entre les seuls domiciliés et deman-

(1) Voir 1^{re} partie.

der même la suppression de la répartition (1). Il est probable que ces observations ne resteront pas sans résultat et qu'un jour la modification du principe de responsabilité produira ses pleins effets, c'est-à-dire l'assimilation complète entre la responsabilité de la loi municipale et la responsabilité de droit commun. Ce sera logique, *mais sur un point du moins ce sera regrettable ; il serait très fâcheux que la répartition fût supprimée*. Voici pourquoi :

Tous les jours nous voyons certaines municipalités (2), pour faciliter la tâche de leurs complices politiques, affaiblir la police locale, diminuer le nombre de leurs agents, ne pas mettre en mouvement la police contre les grévistes qui attentent aux propriétés ou à la liberté du travail. D'après le système que nous avons adopté (3) les communes seraient responsables des dommages causés par les grévistes ameutés ; elles ne pourraient pas exciper de l'impossibilité de réprimer les désordres, car la désorganisation du pouvoir ou l'inaction de la police est la faute de la municipalité.

Les particuliers lésés agiront contre la commune,

(1) Sénat, M. Bathie, v. p. 212, note 1.

(2) « En 1892, à Roubaix, le maire socialiste obligeait le commissaire de police à relâcher les assommeurs d'un citoyen qui n'avait pas voulu crier : Vive le drapeau rouge ».

La même année, le maire de Montluçon, ville d'environ 20.000 habitants, réduisait à deux le nombre des agents de police (Journal *Le Temps*, 19 août 1892).

(3) P. 144-147.

elle sera condamnée et la caisse municipale payera. Si tout s'arrête là, les électeurs oublieront vite la condamnation causée par l'impéritie, le mauvais vouloir de leur administration, ou ne s'en apercevront même pas. Si au contraire, ils reçoivent un avertissement leur indiquant la carte à payer, cette atteinte directe à leur bourse les fera peut-être songer à nommer aux suivantes élections des conseillers plus modérés; il en sortira une municipalité dont le maire assurera la tranquillité publique en usant au besoin de la police municipale. Le simple jeu de la loi aura contribué à l'éducation politique des électeurs. En attendant les élections, la nécessité de solliciter dans l'avenir le vote de leurs concitoyens aura pour effet de dissuader les maires de se livrer aux fantaisies que nous avons citées. Leur intérêt personnel les fera agir dans l'intérêt de la commune et de la sécurité générale.

La responsabilité actuelle, si elle était appliquée chaque fois qu'il est nécessaire, serait donc suffisante à notre avis pour assurer aux communes les bienfaits d'une bonne police locale.

C'est dire que nous ne serions pas partisan d'un système qui consisterait à faire passer la police municipale entre les mains de l'État (1).

(1) En 1892, à la suite d'actes d'insoumission de plusieurs municipalités, le journal *Le Temps* dans une série d'articles intitulés « la police en province » (nos des 19 août, 17, 18, 20, 24, 25 dé-

Nous laisserions au contraire la police municipale, telle qu'elle est aujourd'hui réglementée par la loi du 5 avril 1884, entre les mains des maires. Mais pour éviter que les municipalités ne désorganisent ridiculement leur police, comme on l'a vu par exemple

cembre 1892), déclarait qu'il devenait indispensable de retirer aux communes la direction de leur police. La *Revue politique et parlementaire* publiait en septembre 1894, un article de M. Maurice Block, moins radical mais de tendances analogues.

D'après les auteurs de ces articles, la disposition de la police ne rentre pas essentiellement dans les attributions des municipalités. Il n'y a pas là malgré les termes de l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 de fonction propre au pouvoir municipal. Assurer la sécurité sur tout le territoire est un des devoirs incontestables de l'État. Il a donc le droit de se réserver toute la police, mais aussi d'en déléguer la part que bon lui semblera à la commune, s'il lui paraît que des administrations locales, plus rapprochées des besoins, et par suite mieux renseignées que lui pourront se charger de sa fonction avec plus d'efficacité. Toute la question se résume à une répartition intelligente des pouvoirs de police entre l'État et les communes.

Ces pouvoirs comprennent deux catégories d'attributions. Celles qui consistent à édicter des mesures générales, ou individuelles ; réglementer, donner des ordres. Celles qui consistent à assurer l'exécution de ces décisions, et d'user au besoin dans ce but de la force armée. L'État qui naturellement s'est réservé la police de l'ensemble du territoire peut sans inconvénient abandonner aux municipalités le pouvoir réglementaire sur les matières intéressant la tranquillité des communes, et même en certaines affaires se rapportant à la police du pays tout entier.

Les municipalités auront le droit d'assurer l'exécution de leurs décisions. Mais si elles ont à user de la force publique c'est par voie de réquisition qu'elles devront le faire, comme il en est déjà à l'égard de l'armée et de la gendarmerie. L'État leur prêterait sa police qu'il a seul le droit d'organiser, de choisir, de commander.

On retirera donc aux communes la nomination et la direction de leurs forces de police.

en 1892 à Montluçon, nous étendrions à toutes les communes, même les plus petites cette disposition de la loi (art. 103) qui prescrit que dans les villes de

Considérations théoriques mises à part, le pays tout entier trouvera dans une police d'Etat meilleure utilisation de forces, plus grande unité de direction, meilleur recrutement ; en somme une sécurité plus complète. De plus avec un service unifié la surveillance des criminels, la recherche des crimes et délits serait infiniment plus facile qu'avec les nombreuses polices locales sans lien entre elles et confinées dans le cercle étroit du territoire des communes.

Nous ne nions pas les avantages, mais exposons aussi les inconvénients du système.

1° Augmentation du nombre des fonctionnaires de l'Etat ; par suite, accroissement de sa puissance électorale. Développement des dépenses ; car malgré la contribution des communes une grosse part des frais tomberaient à la charge de l'Etat, ainsi qu'il se passe pour Paris, Lyon et les communes suburbaines de la Seine.

2° Bien qu'on ne doive pas en législation prévoir des événements improbables, il est bon de faire remarquer que mettre entre les mains de l'Etat les troupes de police c'est tisser un merveilleux réseau et l'étaler sur tout le territoire à la disposition des auteurs de coups d'Etat. Les usurpateurs trouveront moins de scrupules à vaincre dans la police que dans l'armée et hésiteront moins à l'employer dans leurs criminelles tentatives.

3° On ne songerait pas sans doute à instituer un commissaire de police dans chaque commune. L'Etat serait donc obligé de confier la direction de ses troupes de police aux maires dans les communes où ne résiderait pas un commissaire, et le gouvernement resterait exposé aux mêmes résistances qu'aujourd'hui de la part de ces magistrats électifs. Ainsi l'Etat chef de police, devenu par le fait de ses nouveaux pouvoirs responsable politiquement de tous les troubles qui éclateraient sur tout le territoire, se trouverait parfois sans sa faute dans l'impossibilité d'accomplir sa fonction.

4° Les communes étant actuellement responsables, les particuliers lésés obtiennent réparation des dommages causés par des atteintes à la tranquillité. Aurait-on le courage d'édicter, par un

plus de 40.000 âmes l'organisation du personnel chargé du service de police sera réglé par décret et que la dépense en sera obligatoire pour la commune.

texte précis, la même responsabilité à l'égard de l'Etat ? Il ne faudrait pas attendre des juridictions une telle jurisprudence. Elles ont maintes fois déclaré que l'Etat est irresponsable des fautes commises par ses agents dans l'exercice des pouvoirs de police.

Si l'on compare maintenant avantages et inconvénients du système, on conclura avec nous que confier toute la police à l'Etat ne serait peut-être pas une très bonne mesure politique.

Ce système d'ailleurs a été éprouvé, partiellement du moins, sous l'Empire dans les chefs-lieux dont la population dépassait 40.000 habitants (art. 50, loi du 5 mai 1855). On connaît les protestations qu'il a soulevées, et l'abandon que l'Empire dut lui-même en faire en 1867 (art. 23 de la loi du 24 juillet).

Nous avons été cependant frappés dans bien des cas de l'impuissance du Gouvernement à prévenir les crimes et délits et à en découvrir les auteurs. Pour cette fonction la police municipale est un mauvais instrument ; elle manque d'éducation spéciale ; de cohésion, de contact avec le pouvoir central. Les agents trop connus dans les localités n'y peuvent exercer les fonctions de police secrète ; enfin, et cela s'est manifesté surtout à l'occasion des attentats anarchistes, certaines municipalités mettent de mauvais gré leur police à la disposition du Gouvernement pour la recherche de criminels dont les théories leur sont chères.

Un décret du 23-27 décembre 1893 a, pour obvier à ces inconvénients, créé des commissaires de police qui exercent leurs attributions dans tout le territoire du département sous les ordres exclusifs du préfet. Nous irions plus loin dans la réforme, et nous admettrions volontiers (*) une réorganisation puissante du service de la Sûreté au Ministère de l'Intérieur, qui enverrait en province sous les ordres des commissaires de police départementaux des brigades mobiles d'agents résidant peu de temps dans chaque localité et chargées exclusivement de la surveillance des récidivistes, des anarchistes et autres criminels de droit commun. Mais nous ne toucherions pas aux attributions des maires en ce qui concerne la police de l'ordre dans leur commune.

(*) Un de nos maîtres voudra bien reconnaître ici une de ses idées favorites et que nous lui empruntons.

Toutes les communes ainsi auraient nécessairement une police. Et par le simple jeu de la responsabilité communale, ainsi que nous l'avons démontré plus haut (1); elles se verraient obligées d'en user dans l'intérêt de la tranquillité. Mais nous rêverions une responsabilité plus efficace que celle de la loi du 5 avril 1884 :

En effet, cette responsabilité est si rarement appliquée, que la jurisprudence ne nous présente sur ce point depuis 1884 que 2 documents : un arrêt du tribunal des conflits (2) et un jugement du tribunal de la Seine, 12 décembre 1893 (3). Et pourtant depuis cette époque, ce ne sont pas les attroupements, les émeutes locales, les grèves violentes qui ont manqué (Fourmies, Carmeaux, Lyon, etc.). Quelle est la raison de cette pénurie ? C'est que malheureusement,

(1) P. 222.

(2) Conflits, 25 février 1888. D. P. 89,3,52.

(3) D. P. 1894, 2, 297. Si par curiosité on comparait notre jurisprudence dans une période de 9 ans (1884-1893) à la jurisprudence belge pendant une période sensiblement de même durée (1880-1890), on trouverait une singulière abondance de cette dernière : Jugement de Charleroi, 27 avril 1887. *Journal des tribunaux*, 1888, p. 745 et Cour de Bruxelles, 18 mai 1887. *Journal des tribunaux*, 1888, p. 718 ; Cour de Bruxelles, 25 mai 1880. *Rev.*, 1881, 71 ; Mons, 9 février 1884. *Rev.*, 1884, 5, 32 ; Cassation, 3 février 1887 ; Tribunal de Bruxelles, 1885, *Rev.*, 1886, 22 ; Cour de Bruxelles, 11 mai 1887, *Journal des tribunaux*, 1887, p. 716.

Il faut peut-être attribuer cette application ferme et fréquente de la responsabilité à l'heureuse intervention du ministère public qui ne manque pas sans doute de requérir l'application de la loi. La loi de vendémiaire an IV est encore applicable en Belgique dans son intégralité.

par un manque de logique inconcevable, la loi de 1884, loi d'intérêt général, qui veut intéresser la commune au bon usage de la police, ne donne au gouvernement aucun moyen de faire déclarer les communes responsables. La loi de vendémiaire au contraire donnait au ministère public le droit d'agir en responsabilité contre la commune. Aujourd'hui ce sont les personnes lésées seules auxquelles est accordée l'action principale. En 1884 on a cru, parce qu'on supprimait la responsabilité pénale, qu'il était indispensable de supprimer l'action principale du ministère public. Comme si la condamnation de la commune à des dommages-intérêts n'était pas édictée dans un intérêt encore plus général que privé. Il est vrai qu'il eût été d'une grande bizarrerie de voir en droit français le ministère public demander des indemnités au nom de particuliers. Mais qu'importe les principes quand un intérêt aussi important que l'ordre du pays tout entier est en jeu.

En 1884, comme en bien d'autres circonstances, le législateur français a fait du droit, il a oublié de faire une loi pratique.

Aussi la loi reste-t-elle à peu près lettre morte car le Gouvernement est impuissant. Si on ne veut pas lui accorder la police, qu'on lui donne au moins le moyen d'exiger que les communes la fassent (1). Le Préfet

(1) Voir cependant l'attribution des pouvoirs faits au préfet par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884. Mais ce sont des mesures

ne peut pourtant pas aller trouver chaque personne lésée, et lui dire : « Je n'ai pas le droit d'intervenir, mais vous, vous avez une action. » Les particuliers qui n'aiment pas les procès, et surtout qui hésitent à poursuivre les municipalités dont elles craignent les représailles, restent dans l'inaction. La commune n'est pas condamnée. Se sentant irresponsables, les maires ne font pas toujours leur devoir ; et il se produit dans le pays un mouvement d'opinion très puissant en faveur de propositions analogues à celles qu'on peut lire dans *le Temps* du 19 août 1892. Ainsi, faute de reconnaître au gouvernement un droit insignifiant qui ne coûte rien, on arrivera, au nom des principes, à accroître d'autres de ses attributions plus dangereuses et surtout plus coûteuses.

Il serait donc sage, à notre avis, dans l'intérêt de la paix publique de ne pas céder à la *tendance de supprimer la répartition entre les habitants ; il serait utile de rétablir le droit pour le ministère public de prendre en mains l'intérêt des particuliers* (1) *et d'agir*

préventives ; l'application de la responsabilité entraînerait une sanction pécuniaire.

(1) Nous avons conclu plus haut à la compétence administrative en matière de responsabilité en cas d'attroupement. Si cette solution était dans l'avenir admise, il y aurait lieu d'établir dans la loi le droit par le Ministre de l'Intérieur de prendre en mains les intérêts des particuliers et d'agir d'office en son nom, car les commissaires du Gouvernement devant les juridictions administratives à la différence du ministère public des tribunaux ne possèdent pas l'action publique.

en leur nom. On répète tous les jours que le complément indispensable de la liberté est le sentiment de la responsabilité. Or, en matière de police locale, on a donné des libertés très étendues aux municipalités. Mais le sentiment de la responsabilité leur manque, car les particuliers à qui on a confié le droit de la leur faire sentir n'osent ou ne savent le faire, le gouvernement dans les attributions duquel ce pouvoir rentre tout naturellement, on le lui a retiré.

En résumé, une évolution s'est produite dans le fondement de la responsabilité communale. Les conséquences logiques du principe actuel seraient de réduire la responsabilité spéciale à une responsabilité de droit commun. Certaines de ces conséquences seraient fâcheuses, l'idée de la responsabilité serait atténuée ; il faut savoir arrêter l'évolution au moment où la logique en deviendrait dangereuse.

Il y a, peut-on dire, deux façons d'accomplir le devoir de toute société moderne « assurer la tranquillité sur tout le territoire ». Une solution centralisatrice, une solution décentralisatrice, l'une confie la police à l'État, l'autre aux municipalités, mais les rend responsables. La responsabilité est le corollaire de la liberté des communes. Quand une législation libérale confie aux communes le bon ordre dans leur territoire, qu'une jurisprudence imprudente n'aille pas en atténuant la responsabilité préparer l'avènement d'une solution centralisatrice qui ferait encore passer une attribution de plus aux mains de l'État.

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION COMPARÉE.

La responsabilité civile des dommages causés par attroupement existe-t-elle à l'étranger ? Elle existe sans doute dans bon nombre de pays. Nous n'avons pu trouver de renseignements précis que sur quelques législations. Nous avons rencontré la responsabilité civile en Belgique, en Prusse, en Bavière, en Angleterre ; en Tunisie, en Algérie les tribus arabes subissent aussi une responsabilité collective. Mais cette responsabilité n'est pas partout de même nature. La faute qu'elle châtie est tantôt individuelle, tantôt collective. Elle ne frappe pas partout les communes. Tantôt l'Etat, tantôt d'autres circonscriptions sont responsables.

Essayons de classer ces pays selon que la *commune* ou une autre *circonscription* administrative subit la responsabilité. *En Belgique* où la loi de vendémiaire an IV est pleinement applicable (1), c'est la commune qui est responsable.

(1) Publiée en Belgique par arrêté des représentants du peuple le 27 vendémiaire an IV reproduit au Code Merlin.

En Prusse (loi du 11 mai 1850) (1) la responsabilité pèse sur la commune.

En Bavière (loi du 13 mars 1850) la commune est responsable aussi, mais dans certaines circonstances il y a recours contre l'Etat, qui se trouve indirectement responsable.

En Algérie (s'il est permis de la placer dans une étude de législation comparée), la loi de 1884 fut étendue par son article 160 aux communes de plein exercice ; ces communes subissent donc la responsabilité des articles 106 et suivants.

Au contraire ce n'est pas les communes qui dans les cas suivants sont responsables. C'est :

L'Etat en Angleterre, une loi de Georges IV oblige l'Etat à indemniser les propriétaires qui ont subi des dommages par suite d'émeute.

Les tribus en Tunisie, un décret du 15 mai 1870, (13 sfar 1287), une circulaire du 17 juin 1885 (5 ramadan 1302) décident que les tribus sont responsables solidairement, ainsi que les cheicks et les fonctionnaires, des incendies des forêts, et des crimes de nature à troubler la sécurité et l'ordre public.

Les tribus et les douars arabes d'Algérie, des territoires militaires ou civils, sont aussi, solidairement responsables des délits individuels, commis sur leur territoire (Circul. du maréchal Bugeaud du 2 janvier

(1) Loi sur les moyens de prévenir un usage du droit de réunion et d'association menaçant la liberté et l'ordre légaux.

1844) (1). Ils sont aussi collectivement responsables des incendies volontaires de forêts (Loi du 17 juillet 1874) (2).

Les villages de l'Annam et de l'Indo-Chine, sont passibles de responsabilités collectives, quand ils n'ont pas prêté leur concours à l'autorité française pour l'arrestation des pillards et des fauteurs de désordre (3); ils sont aussi responsables des faits de désertion, et de vols d'effets militaires commis par leurs membres (4).

On peut encore classer les divers pays selon que la loi française de vendémiaire an IV a influé ou non sur leur législation sur la responsabilité.

Dans une première catégorie il faut placer au premier chef la Belgique; puis la Prusse où jusqu'en 1827 la loi de vendémiaire elle-même fut applicable; en 1829 le roi de Prusse en suspendit l'exécution dans ses provinces rhénanes. La loi du 21 mars 1850 applicable à toute la Prusse est, sauf quelques minces détails, semblable à la loi de vendémiaire.

(1) Béquet, *V^o Algérie*, n^{os} 666 et sq. Cette responsabilité fut instituée par une circulaire du maréchal Bugeaud, 2 janvier 1844, abrogée par une circulaire du 24 novembre 1858 et rétablie par une circulaire du 28 décembre suivant. Voir aussi une circulaire du 8 mai 1859.

(2) Béquet, *id.*, n^{os} 1061 et sq., et loi du 17 juillet 1874.

(3) Arrêté du 20 juillet 1888, et circulaire du 1^{er} août suivant. O. Ganter, *Recueil des lois, décrets, arrêtés, décisions, circulaires en vigueur en Annam et au Tonkin* (p. 11).

(4) Arrêté du 10 février 1886 sur le recrutement des indigènes tonkinois et circulaire du 9 mars 1889.

Même influence sur la législation bavaroise. La loi de vendémaire fut applicable en Bavière pendant le premier tiers de ce siècle. Cependant des innovations heureuses modifient quelques points de la loi.

On s'inspira aussi de la loi de vendémiaire en Saxe où M. Wiesand en 1834, déposa à l'occasion d'une insurrection qui avait détruit une fabrique, un projet analogue à cette loi (1).

Dans une deuxième catégorie plaçons les pays où la loi de vendémaire n'a eu aucune influence.

La loi anglaise de Georges IV n'offre aucune ressemblance avec la loi de vendémiaire.

Il est inutile de démontrer que les responsabilités des collectivités tunisiennes et arabes n'ont aucun rapport avec la loi de vendémiaire ; elles correspondent à un état de civilisation bien en retard sur celui pour lequel cette loi fut faite (2).

Entrons maintenant un peu plus dans le détail des lois étrangères ; mais au lieu de les étudier individuellement il nous semble préférable, de rapprocher dans chaque loi les dispositions analogues et de les comparer.

Nous laisserons totalement de côté la Belgique ; la

(1) *Revue étrangère*, t. 1, p. 444.

(2) Les amendes dont sont passibles les tribus et douars Arabes en Algérie sont prononcées par le Gouverneur général en Conseil de gouvernement.

loi de vendémiaire s'y applique dans toute sa teneur. Nous nous contenterons de renvoyer à l'étude sommaire que nous avons faite de la loi de vendémiaire (1^{re} partie) (1).

(1) En 1889 des critiques furent portées devant les chambres Belges contre la loi de vendémiaire, dont l'application sévère aux faits de grève de 1886 avait produit de désastreux effets sur les finances des communes. On invoqua l'exemple de la loi française de 1884 ; mais il fut répondu que pour assurer l'ordre, il est « *bon d'y intéresser tous les citoyens afin qu'ils prêtent leur concours à l'autorité contre les émeutiers et les pillards* ».

On demandait d'adopter une rédaction semblable à celle de l'article 108, § 1^{er} de la loi de 1884. Il fut répondu que si une telle disposition était admise, « il serait toujours possible à la commune de se soustraire à toute responsabilité en invoquant des mesures de police, ou la convocation de la garde civique, etc., justifiant qu'elle a fait ainsi tout ce qui était en son pouvoir et que si malgré ces mesures, des attentats ont été commis, il faut les attribuer à l'extension imprévue des troubles, à la rapidité des événements. Or comment les victimes pourraient-elles combattre et détruire cette preuve ? » Les modifications proposées ne furent pas adoptées. (*Les institutions provinciales et communales belges* par Eugène Bénimolin, Bruxelles, 1892).

Puisque la loi de vendémiaire an IV, s'applique intégralement en Belgique, posons-nous cette question : Qui sera responsable des dégâts causés par les émeutes en 1894, en Belgique. Les violences avaient pour but d'effrayer l'opinion pour obliger la Constituante à adopter le suffrage universel.

Le but était donc politique. Or, nous avons admis que la loi sur la responsabilité, soit de vendémiaire, soit de 1884 s'appliquait quelque fût le but de l'attroupement. Les communes seront donc responsables des dommages ; ne peut-on pas dire que si les émeutes en Belgique ne sont pas devenues révolution, c'est grâce à la ferme résistance des autorités locales qui se sentaient intéressées à réprimer les troubles. Il ne faut pas cependant exagérer : le vote de la proposition Nyssens n'a pas peu contribué à l'apaisement des esprits.

I. Dans tous les pays que nous avons cités la responsabilité est présumée (1).

II. Certaines des circonscriptions responsables peuvent détruire la présomption au moyen d'exceptions analogues à celles que permettait la loi de vendémiaire.

Ainsi d'après *la loi prussienne* la responsabilité s'évanouit quand l'émeute a pénétré du dehors dans la circonscription de la commune et que les habitants ont été hors d'état d'écarter le dommage. Dans ce cas la responsabilité se transporte sur la commune sur le territoire de laquelle l'attroupement a pris la forme séditieuse, ou du territoire de laquelle il a reçu des renforts.

D'après la loi bavaroise : 1° même exception que dans la loi prussienne. Mais en outre, deux exceptions spéciales : la responsabilité communale cesse ; 2° quand l'attroupement se compose principalement de soldats non en congé (2) ; en ce cas l'État est responsable ; 3° quand les personnes lésées ont reçu une indemnité de compagnies d'assurances, pour la

(1) *Loi bavaroise*, 13 mars 1850 : « Toute commune politique, sur le territoire de laquelle des rassemblements armés ou non, ou des détachements de ces rassemblements ont causé des dommages contre les personnes ou les propriétés, est obligée à réparer les dommages ». *Loi prussienne*, 14 mars 1850, disposition analogue. *Tunisie, circulaire aux Caïds*, 7 juin 1885 : « Les tribus sur les territoires desquelles se produisent des incendies de forêts ou se commettent des crimes de nature à troubler l'ordre public, sont solidairement responsables.

(2) En France, *Exception de jurisprudence analogue*, v. p. 183.

part payée par l'assurance (1). La compagnie d'assurance n'a d'ailleurs aucun recours contre la commune.

En Angleterre l'État est responsable ; mais il échappe à toute responsabilité si dans les 7 jours du dégât les propriétaires n'ont pas, sous serment, fait connaître le nom des coupables (2).

III. *La circonscription administrative condamnée a-t-elle des recours ?*

a) Contre les communes dont les habitants ont

(1) Cette exception donne peut-être à penser que malgré sa ressemblance avec la loi française, la loi bavaroise a un autre principe qu'elle, celui de la responsabilité assurance-mutuelle contre l'émeute (Voir *Gastambide, loc. cit.*).

(2) La responsabilité de l'État anglais est en somme une prime offerte à l'habileté des personnes lésées à découvrir les coupables. L'État qui veut atteindre les perturbateurs de l'ordre public, intéresse ainsi les particuliers à rechercher les criminels même s'ils ne sont pas solvables. Les auteurs des dommages découverts s'ils ont de la fortune payent, s'ils n'en ont pas l'État paye à leur place ; mais dans tous les cas la justice aura trouvé dans de simples particuliers d'utiles auxiliaires.

La nécessité de la dénonciation des coupables dans ce bref délai rend peu fréquente la responsabilité de l'État. Ainsi après l'explosion de Westminster en 1883 « plusieurs des habitants du « *Parlement street* » et d'autres rues voisines de l'hôtel du « *Local Board* » ont cru pouvoir invoquer cette loi pour rendre le gouvernement responsable des dégâts causés à leurs propriétés par l'explosion de dynamite qui s'est produite « *au Local Government Board* ». Ils ont été déboutés de leur demande par le double motif que les auteurs de l'explosion ne sont pas connus, et que les dégâts dont ont souffert les bâtiments voisins de l'édifice ministériel sont une conséquence du fait principal et ne constituent nullement comme le veut la loi indiquée le but direct de l'attentat » (*Revue d'administration*, 1883).

formé l'attroupement ? Oui d'après la loi prussienne, oui aussi par interprétation de la loi bavaroise.

b) Ont-elles des recours contre les auteurs des dommages ?

La loi prussienne admet un recours non seulement contre les *auteurs* des dommages mais encore contre les simples *spectateurs* qui ne se sont pas retirés aussitôt après l'injonction de la police. Les spectateurs ont d'ailleurs un recours contre les véritables auteurs (1).

La loi bavaroise admet des recours analogues mais plus compliqués : 1° Recours contre les auteurs du dommage ; 2° Recours contre les fonctionnaires qui en violation de leur devoir professionnel ont négligé les mesures qui auraient pu empêcher les dommages ; 3° Dans le cas où les fonctionnaires négligents seraient insolvable s'ils sont au service soit civil soit militaire de l'État, la commune a un recours contre l'État. On voit que sous ses apparences compliquées, la loi bavaroise en avance dès 1850 sur la loi française créait une responsabilité civile des fonctionnaires et une responsabilité subsidiaire de l'État.

IV. *Y a-t-il une répartition entre les habitants ? L'ar-*

(1) Ce droit est écrit dans le paragraphe 44 de l'ordonnance du 17 août 1835 sur le maintien de l'ordre public et le respect dû aux lois (*Handbuch des geltenden öffentlichen um Privat Rechtes für das Gebiet des Preuzigen Landrechts*) (R. Zelle Berlin, 1888). Confér. la loi française des 10-11 avril 1834 sur les attroupements, art. 9.

ticle 9 de la loi bavaroise s'exprime ainsi : « Pour couvrir la condamnation et les frais, une répartition a lieu sur l'ensemble des contribuables de la commune au prorata des contributions directes de chacun ». Ici à la différence de la loi française ce sont tous les *contribuables* et non pas les seuls *domiciliés* qui sont en somme responsables.

V. Enfin les législations bavaroise et prussienne font bénéficier les actions en responsabilité de la rapidité de la *procédure sommaire* et n'accordent que de courts délais pour intenter l'action en responsabilité (1).

Telles sont les règles les plus importantes concernant la responsabilité civile en cas d'attroupements dans les législations étrangères.

Nous nous excusons de la maigreur des documents que nous avons pu récolter. Les lois administratives étrangères n'étant pas codifiées (2), de longues et pénibles recherches ne produisent la plupart du temps que des résultats négatifs (3).

En tout cas ce coup d'œil sur les législations étrangères nous aura démontré que l'idée d'une responsa-

(1) Art. 5 de la loi bavaroise du 13 mars 1850 : « Sous peine de déchéance, les actions fondées sur la présente loi, doivent être intentées dans le délai d'un an du jour du dommage.

(2) Exception faite des lois belges.

(3) Nous tenons à remercier ici de leur bienveillant concours MM. les bibliothécaires du Comité de Législation étrangère au Ministère de la Justice.

bilité collective des délits collectifs est si naturelle qu'elle se retrouve dans les pays les plus divers, dans les états de civilisation les plus différents. Quel instrument plus puissant d'intimidation que cette façon de faire payer même aux non coupables les suites d'une faute qu'ils auraient pu peut-être empêcher ! Les généraux romains décimaient leurs troupes quand elles se révoltaient ; au collège les maîtres punissent toute la classe quand un certain nombre d'élèves se sont mutinés !

APPENDICE

EXPLOSIONS DE DYNAMITE A PARIS DEPUIS 1891.

Depuis 1891 de nombreuses explosions se sont succédées à Paris et en province. Les plus terribles par les dégâts causés aux propriétés ou aux personnes furent celles des (1) :

11 mars, 1892, boulevard Saint-Germain, n° 136 ;

27 mars, rue de Clichy, n° 39.

25 avril, boulevard Magenta, n° 22, café Véry.

8 novembre, Commissariat de police de la rue des Bons-Enfants.

(1) Voici d'ailleurs la liste des explosions du 1^{er} mai 1891 au 13 mai 1894 à Paris :

1^{er} mai 1891, rue de Berry ; 29 février 1892, Hôtel de Sagan, rue Saint-Dominique ; 11 mars 1892, boulevard Saint-Germain (Ravachol) ; 15 mars 1892, caserne Napoléon (Meunier) ; 27 mars 1892, rue de Clichy (Ravachol) ; 25 avril 1892, 22, boulevard Magenta (Meunier) ; 6 septembre 1892, rue Vivienne ; 8 novembre 1892, rue des Bons-Enfants (Henry) ; 19 mai 1893, rue Denfert ; 9 décembre 1893, Palais-Bourbon (Vaillant) ; 18 janvier 1894, Neuilly ; 9 février 1894 rue Charles-Laffitte ; 12 février 1894, Hôtel Terminus (Henry) ; 20 février 1894, rue Saint-Jacques (Pauwels) ; 20 février 1894, Faubourg Saint-Martin (Pauwels) ; 15 mars 1894, Madeleine (Pauwels) ; 4 avril 1894, Foyot ; 13 mai 1894, Avenue Kléber.

La question fut soulevée dans la presse et dans l'opinion publique ; *de savoir qui serait responsable civilement des dommages causés aux personnes ou aux propriétés par les explosions de dynamite ?*

D'après la législation en vigueur que fallait-il décider :

1° Les communes étaient-elles responsables ?

Non, car la loi de 1884, article 106 ne s'applique qu'aux dommages causés aux personnes, aux propriétés, par des *attroupements* ou *rassemblements*. Or le dommage avait été causé par une explosion de dynamite, préparée dans l'ombre par un ou deux individus, sans aucune manifestation sur la voie publique. On était en présence du délit individuel cher aux partisans de la propagande par le fait ; aucune loi n'a créé de responsabilité civile spéciale de ce crime qui tombait sous le coup des anciens articles 435, 436 du Code pénal. La loi du 2 avril 1892 s'empessa d'ailleurs de modifier ces articles pour faire rentrer dans leurs termes les explosions ou tentatives d'explosion (1).

(1) D'autres lois ont été rendues à la suite de l'attentat contre la Chambre des députés. Ce sont celles des 18-19 décembre 1893 qui modifient : 1° les art. 24, 25, 49 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ; 2° les art. 265, 266, 267 du Code pénal ; sur les associations de malfaiteurs ; 3° l'art. 3 de la loi du 19 juin 1871 sur les explosifs. Ces dispositions composent l'ensemble des mesures législatives prises contre les crimes exécutés ou préparés au moyen d'explosifs.

2° Paris l'était-il pour les attentats commis sur son territoire ?

Non *à fortiori*, puisque même si des dégâts avaient été causés par des attroupements sur son territoire Paris n'eût pas été responsable (V. p. 150).

3° L'Etat l'était-il ?

Aucun texte ne crée cette responsabilité. Et en vertu des principes généraux sur la responsabilité il est impossible de rendre l'État responsable à raison des fautes de ses agents dans l'exercice des pouvoirs de police. Nous connaissons la question (V. p. 94).

Il n'y a d'ailleurs pas de raison pour distinguer les dégâts causés par les explosions, des dégâts causés par les autres crimes contre les personnes ou les propriétés ; incendie volontaire, assassinat. Les auteurs et les personnes énumérées dans l'article 1384 du Code civil en sont pénalement et civilement responsables, l'État ne l'est jamais. Ici donc comme en cas de révolution, personne n'est juridiquement responsable ni la commune ni l'État.

Mais comme en cas de révolution on est en présence d'une grosse calamité qui excite la pitié générale. Cette calamité qui juridiquement est un cas fortuit, n'a peut-être pas autant ce caractère du point de vue social ; car c'est bien plus contre l'organisation sociale tout entière qu'agissent les anarchistes, que contre les propriétaires des maisons ou contre les malheureux tués par les explosions ; c'est la so-

ciété tout entière qui est attaquée ; d'innocentes victimes ont payé pour elle, elle les indemnise. La société réparera le préjudice non en vertu d'une obligation légale, mais à raison d'un devoir de solidarité.

On se souvient qu'après 1848, le gouvernement provisoire et le Prince Président, après 1871 l'Assemblée nationale avaient accordé des indemnités gracieuses aux victimes de ces malheurs publics, la révolution, la guerre. M. Thiers en 1871 et en 1873 avait eu soin de rappeler qu'il s'agissait d'acte gracieux ; qu'on ne créait pas pour l'État une responsabilité de principe.

Dans le même esprit, en 1892 il ne fut donné aucune suite à une proposition de loi de MM. Emile Ferry et Berger (1) instituant l'État, en principe, responsable des dégâts causés par les explosifs.

Mais le 18 mai 1892 et le 22 novembre suivant, le gouvernement déposa deux projets tendant à accorder des indemnités gracieuses aux victimes des explosions des 11, 27 mars, 25 avril et 8 novembre 1892.

Le premier projet devint la loi des 26-27 juillet 1892, le second, la loi du 8 août 1893.

Ne serait-il pas intéressant d'étudier dans les exposés des motifs de ces deux projets la théorie des Pouvoirs Publics sur cette question toute d'actualité.

(1) Députés de Paris.

Voici l'analyse de l'exposé des motifs de la loi du 26-27 juillet 1892.

Le gouvernement ne voit aucun rapport entre le cas dont il s'agit et la responsabilité des communes selon les lois de vendémiaire an IV et de 1884. La responsabilité de l'État n'est pas engagée, il ne peut être question que d'un acte de charité sociale.

Il faut distinguer deux catégories d'indemnités :

1° La première comprend les indemnités accordées aux propriétaires et locataires des immeubles éprouvés, aux propriétaires et locataires des immeubles voisins endommagés ; aux individus qui se trouvant dans les maisons ont éprouvé des dommages ; à ceux-là on accordera des indemnités à cause (a) de leur situation exceptionnelle (b), de l'intérêt que le pays prend aux victimes (c), enfin parce que l'explosion étant un risque nouveau non prévu dans les polices d'assurances (1), les personnes lésées se trouvent dépourvues de tout recours.

2° La seconde catégorie d'indemnités comprend celles qui ont été accordées à Mme Julie Lhérot, veuve Véry (rente viagère de 1200 fr.) et à sa fille (800 fr.). Ici, dit le gouvernement, l'indemnité prend le caractère d'une récompense nationale envers la veuve et la fille d'un homme qui a rendu un grand service à

(1) Nous avons vu dans la législation bavarroise, que quand une personne s'est assurée contre les dégâts provoqués par les attroupements, la commune cesse d'être responsable.

la chose publique, qui a accompli un devoir civique, en arrêtant le dangereux Ravachol (1).

L'exposé des motifs de la loi du 8 avril 1893 concernant les victimes de l'explosion de la rue des Bons-Enfants peut se résumer ainsi : On accorde à chaque veuve une rente viagère de 600 francs, à chaque orphelin un secours annuel de 400 francs jusqu'à sa majorité.

La veuve et les enfants Garin reçoivent leur pen-

(1) Loi du 26-27 juillet 1892.

ART. 1^{er}. — Le Ministre de l'intérieur est autorisé à accorder des indemnités extraordinaires et secours aux propriétaires et locataires des immeubles sis boulevard Saint-Germain, 136 ; rue de Clichy, 39, et boulevard Magenta, 22, ainsi qu'aux propriétaires et locataires des immeubles voisins et aux individus qui se trouvaient momentanément dans ces maisons, qui ont éprouvé des dommages dans leurs personnes et dans leurs biens, par suite des explosions des 11, 27 mars et 25 avril 1892.

ART. 2. — Le Ministre de l'intérieur est autorisé à acquérir deux titres de rente 3 0/0 sur l'État, le premier de douze cents francs (1.200 fr.) au nom de Mme Julie Lhérot, veuve de M. Véry, le deuxième de huit cents francs (800 fr.) au nom de Mlle Jeanne Véry, sa fille.

Ces deux titres seront immatriculés, pour la nue propriété, au nom de l'État et, pour l'usufruit, au nom de Mme et de Mlle Véry.

ART. 3. — Pour l'exécution de ces dispositions, il est ouvert au Ministère de l'intérieur, sur l'exercice 1892, sous le chapitre 76, intitulé : « Indemnités aux victimes des explosions des 11, 27 mars et 25 avril 1892, un crédit extraordinaire de trois cent quatre-vingt-sept mille francs (387.000 fr.) pour les indemnités à payer en vertu de l'article 1^{er} et soixante-sept mille francs (67.000 fr.) pour l'achat des rentes prévues à l'article 2 et le paiement des arrérages des rentes viagères allouées jusqu'à l'entrée en jouissance de ces titres de rente.

Il sera pourvu à ce crédit au moyen des ressources générales du budget de l'année 1892.

sion à titre d'indemnité gracieuse, ou si l'on veut de récompense nationale, car Garin eut le courage d'apporter au commissariat l'engin explosif ; il a accompli un devoir civique dont peu se seraient souciés.

Les autres victimes ont aussi péri en accomplissant courageusement leur devoir. « Il ne s'agit plus, dit l'exposé des motifs, aujourd'hui comme antérieurement (26-27 juillet 1892) d'accorder un dédommagement qui ne pouvait être *réclamé comme un droit*, mais dont l'allocation constituait un devoir de solidarité sociale ; des victimes de la rue des Bons-Enfants, celles qui appartiennent à la police de Paris étaient des serveurs publics ; c'est aux *pouvoirs publics* qu'il appartient de secourir les veuves qu'ils laissent derrière eux » (1).

(1) Loi des 8-9 août 1893.

ART. 1^{er}. — Le Président du Conseil, Ministre de l'intérieur, est autorisé à acquérir :

1^o Un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de six cents francs (600 fr.) au nom de Mme Julie Foucambert, veuve de M. Pousset, et trois titres de rente 3 0/0 sur l'Etat de quatre cents francs (400 fr.) chacun, au nom des orphelins Pousset : Gaston-Louis, Amélie-Marie et Marguerite-Mathilde-Charlotte ;

2^o Un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de six cents francs (600 fr.) au nom de Mme Eugénie-Pierrette Bouveret, veuve de M. Troutot, et trois titres de rente 3 0/0 sur l'Etat de quatre cents francs (400 fr.) chacun, au nom des orphelins Troutot : André-Désiré, Jean-Charles-Eugène et Marie-Jeanne ;

3^o Un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de six cents francs (600 fr.), au nom de Mme Sylvie-Mélanie Tézier, veuve de M. Fomorin, et un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de quatre cents francs (400 fr.), au nom de l'orphelin Fomorin Etienne ;

4^o Un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de six cents francs (600 fr.),

Le principe de l'indemnité observée pour Garin n'est pas plus contestable que celui de la pension votée à Mme Véry et à sa fille.

Nous croyons au contraire très critiquable l'allocation des pensions aux veuves et enfants des fonctionnaires de la Préfecture de police par voie législative :

En effet les veuves, les orphelins d'agents de la Préfecture de police, morts victimes de leur dévouement, ont droit à une pension ou à des secours dont la quotité est réglée par une ordonnance du 12 avril 1831 et un décret du 23 novembre 1857 (non publiés). La pension est égale au tiers de celle qu'aurait eue l'agent s'il avait survécu à ses blessures ; cette pen-

au nom de Mme Marie-Sylvie-Sidonie Lagersie, veuve de M. Réaux et un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de quatre cents francs (400 fr.), au nom de l'orpheline Réaux, Marthe-Marie-Zulma :

5° Un titre de rente 3 0/0 sur l'Etat de six cents francs (600 fr.), au nom de Mme Pauline Léger, veuve de M. Garin et deux titres de rente 3 0/0 sur l'Etat de quatre cents francs (400 fr.) chacun, au nom : 1° de l'orphelin Garin, Edmond-Raymond ; 2° de l'orphelin à naître de l'union des époux Garin.

Ces titres seront immatriculés, pour la nue propriété, au nom de l'Etat, et, pour l'usufruit, au nom des personnes ci-dessus mentionnées.

ART. 2. — Pour l'exécution de ces dispositions, il est ouvert au Ministère de l'Intérieur, sur l'exercice 1893, sous le chapitre 76, qui sera intitulé : « *Indemnités aux victimes des explosions des 11, 27 mars, 25 avril et 8 novembre 1892* », un crédit extraordinaire et supplémentaire de deux cent trente-cinq mille francs (235.000 fr.), pour l'achat des rentes prévues à l'article premier et le paiement des arrérages jusqu'à l'entrée en jouissance.

Il sera pourvu à ce crédit au moyen des ressources générales du budget de l'exercice 1893.

sion étant calculée proportionnellement au nombre des années de service. Mais depuis longtemps le conseil municipal de Paris a pris l'habitude d'accorder à titre de secours viager un supplément de pension qui comble la différence entre ce qu'accordent l'ordonnance de 1831 et le décret de 1857 et ce qu'accorderait la loi de 1853 sur les pensions civiles si elle était applicable aux agents de la Préfecture de police (1). La situation de ces agents est donc en fait la même que celle des autres serviteurs civils de l'État, à cette différence près que c'est le Préfet de police qui liquide leur pension après avis du conseil municipal, au lieu du Ministre. Comme, en matière de pension on est dans le domaine du droit et non de la faveur, le Préfet de police doit liquider les pensions d'après les règles édictées par la loi ; force est pour lui de traiter chacun sur un pied d'égalité ; or

(1) Suivant les dispositions de la loi du 9 juin 1853 applicables en fait aux agents : (art. 14) a droit à pension la veuve du fonctionnaire ou employé qui dans l'exercice de ses fonctions a perdu la vie (art. 11, § 10), par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public.

Dans ce cas la pension est des 2/3 de celle que le mari aurait obtenu par application de l'art. 12, § 1 (1/2 du dernier traitement.

L'orphelin ou les orphelins mineurs d'un fonctionnaire ou employé ayant perdu la vie dans le cas prévu par l'art. 14, § 1, a droit à un secours annuel égal à la pension que la mère aurait obtenue si elle n'était décédée, déchue ou inhabile à recueillir la pension. Ce secours est partagé par portions égales entre les orphelins et payée jusqu'à ce que le plus jeune d'entre eux ait atteint 21 ans accomplis la part des décédés ou des majeurs faisant retour aux mineurs (art. 16).

les fonctionnaires de la Préfecture de police tués dans l'explosion du 8 novembre 1892, sont-ils plus dignes de pitié que leurs nombreux collègues, victimes de leur dévouement dans d'obscures rencontres avec des escarpes, des voleurs ou assassins. Leurs droits sont-ils plus étendus ? non sans doute ; et cependant les pensions accordées par la loi sont très supérieures à celles auxquelles ont droit (1) les victimes d'actes de dévouement. Il y a là, croyons-nous, une tendance fâcheuse : celle de profiter de l'émotion causée par un grand malheur pour créer un privilège inexplicable en faveur de quelques fonctionnaires.

(1) Comparons les indemnités accordées par le projet aux pensions auxquelles a droit un agent de la préfecture de police (ses droits étant en fait liquidés d'après les termes de la loi de 1853). La pension de la veuve d'un gardien égale les $\frac{2}{6}$ du dernier traitement. Le traitement d'un gardien de la paix est en moyenne de 2.000 fr. Les $\frac{2}{6}$ en sont 666 fr. 66 ; donc la veuve ou les enfants à son décès auraient obtenu 666 fr. 66 ; au lieu de cela chaque veuve a obtenu 600 fr. de rente viagère plus une rente de 400 fr. par enfant jusqu'à sa majorité. Ajoutons que le Conseil Municipal a accordé en outre aux victimes de la rue des Bons-Enfants des indemnités égales à celles fournies par l'État. Il y a une différence assez sensible entre le droit et le fait. La pitié provoquée par l'horreur du crime a peut-être fait oublier aux Chambres qu'il n'est bon de créer des pensions par voie législative que dans les cas où aucune disposition légale ne permet de soulager de grandes infortunes, et surtout, qu'il est détestable quand des droits sont ouverts à une catégorie d'individus de créer un privilège au profit de certains d'entre eux. Il est à souhaiter aux femmes et aux enfants des fonctionnaires que, s'ils doivent mourir au service de l'État, leurs maris, leurs pères choisissent une occasion assez épouvantable pour occuper le Conseil Municipal, la Presse et le Parlement.

C'est sans doute, comme le dit l'exposé des motifs, aux pouvoirs publics qu'il appartient de secourir les veuves et les orphelins des victimes, mais le pouvoir public compétent pour le faire, c'est le Préfet de Police qui lié par son budget serait, bon gré mal gré, obligé de rester dans les limites du droit (1).

(1) Un projet de loi concernant l'indemnité à accorder aux victimes de l'hôtel Terminus a été déposé le 12 février 1894. Un autre concernant l'indemnité à accorder aux victimes de la rue Saint-Jacques a été déposé le 20 février 1894.

Vu :

Le Président de la thèse,
CH. LYON-CAEN.

Vu :

Le Doyen,
COLMET DE SANTERRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	1
INTRODUCTION	3

PREMIÈRE PARTIE.

CHAPITRE I. — Responsabilité civile des communes. 7

1° But de la responsabilité.	7
2° Historique.	9

CHAPITRE II. — Fondement de la responsabilité communale 15

1° <i>Fondement de la responsabilité civile.</i>	15
a) Ancien droit.	18
b) Epoque révolutionnaire antérieure à la loi de vendémiaire.	20
c) Epoque postérieure à la loi de vendémiaire	37
2° <i>Fondement de la responsabilité pénale.</i>	49
3° <i>Analyse de la loi de vendémiaire</i>	54
A. De quels délits la commune est-elle responsable ? . . .	55
B. A quelles conditions la commune est-elle responsable ?	56
C. Quelle commune est responsable ?	57
D. Exceptions établies en faveur de la commune.	57
E. Nature et étendue de la responsabilité	59
F. Quelles actions naissent de la loi de vendémiaire ? . . .	61
a) Action directe	61
b) Action en contribution.	62
c) Action en recours	62
G. Procédure.	63
a) Constatation des délits	64
b) Poursuites.	64

c) Jugement	65
d) Exécution du jugement.	66
e) Paiement de la condamnation.	66
4° <i>Evolution des idées sur la responsabilité de l'an IV à 1884.</i>	68
A. La loi de vendémiaire fut-elle applicable sous les régimes postérieurs à la Révolution ?	69
B. N'assigne-t-on pas à la responsabilité un fondement qui était inconnu dans la loi de vendémiaire ?	79
C. Conséquences du changement apporté au principe de la responsabilité	84
1° Exceptions que peut opposer la commune.	84
2° Responsabilité de la Ville de Paris.	86
<i>Responsabilité de l'Etat.</i>	94
<i>Des indemnités gracieuses accordées après les révolutions de 1848 et de 1871</i>	97

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE DES ARTICLES 106, 107, 108 ET 109 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884.	107
--	-----

CHAPITRE I. — Conditions de la responsabilité . . . 109

1° Préjudice causé aux personnes ou aux propriétés . .	109
2° Résultat de crimes ou délits	112
3° Force ouverte ou violence	114
4° Attroupements ou rassemblements	114
5° Territoire	121

CHAPITRE II. — Personnes bénéficiaires de la responsabilité. 123

CHAPITRE III. — Des actions en responsabilité . . . 126

§ 1. — <i>Quelle commune subit la responsabilité</i>	126
§ 2. — <i>Des diverses sortes d'actions.</i>	132
Action directe.	132
Action en contribution.	133

CHAPITRE IV. — Exceptions que peut opposer la commune. 138

A. Exceptions autorisées formellement par la loi de 1884 . .	141
--	-----

1 ^o Exception, article 108, § 1	141
2 ^o Exception, article 108, § 2	149
<i>Responsabilité de la ville de Paris</i>	150
<i>Responsabilité des communes suburbaines du département de la Seine</i>	152
<i>Responsabilité des communes de St-Cloud, Sèvres, Meudon et Enghien du département de Seine-et-Oise</i>	154
<i>Responsabilité de l'agglomération Lyonnaise</i>	156
<i>Responsabilité des villes de plus de 40.000 âmes</i>	167
<i>Responsabilité des villes administrées par une délégation spéciale</i>	168
<i>Responsabilité des villes en état de siège</i>	169
3 ^o Exception, article 108, § 3. Faits de guerre	173
B. Exceptions admises par la jurisprudence	178
CHAPITRE V. — Nature de la responsabilité	185
CHAPITRE VI. — Etendue de la responsabilité	190
CHAPITRE VII. — Contre qui est poursuivie la responsabilité	200
CHAPITRE VIII. — Sur qui pèse en définitive la responsabilité ?	203
1 ^o Recours contre les auteurs et complices du désordre	204
2 ^o Répartition entre les habitants	206
CHAPITRE IX. — Durée de l'action en indemnité	216
CHAPITRE X. — Comparaison de la responsabilité de droit commun avec la responsabilité en cas d'attroupement, et parallèle entre la responsabilité de la loi de vendémiaire et de la loi de 1884	217
CONCLUSION. — Point d'arrivée probable de l'évolution des idées sur la notion de la responsabilité des communes. Les conséquences n'en seraient-elles pas fâcheuses. Des réformes à apporter à la loi de 1884.	219
<i>Note. — De la police, institution d'État</i>	222

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION COMPARÉE.	231
-------------------------------	-----

APPENDICE.

Explosions de dynamite depuis 1891	241
--	-----

TABLE

DES LOIS, DÉCRETS, RÈGLEMENTS, CIRCULAIRES, ETC.

CITÉS DANS LE VOLUME

- Ordonnance de Blois, 1579.
Ordonnance criminelle, 1670.
10-14 août 1789. — Décret pour le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité dans le royaume.
21 octobre 1789. — Décret contre les attroupements, ou loi martiale.
14 décembre 1789. — Décret relatif à la constitution des municipalités, suivi de l'Instruction.
23-26 février 1790. — Décret concernant la sûreté des personnes, des propriétés, et la perception des impôts.
2-3 juin 1790. — Décret concernant les poursuites à exercer contre les individus qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple.
6-12 octobre 1790. — Décret portant que l'indemnité des dégâts commis dans les communes sera prise d'abord sur les biens des coupables et subsidiairement supportée par les communes qui ne les auraient pas empêchés.
26-27 juillet, 3 août 1791. — Décret relatif à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements.
3-14 septembre 1791. — Titre IV. Constitution.
17-25 juillet 1792. — Décret relatif au remboursement des frais occasionnés par les déplacements de force publique.
11 août-30 septembre 1792. — Décret qui charge spécialement les municipalités des fonctions de la police de sûreté générale.
11 floréal an III. — Décret relatif au compte à rendre par le comité de législation sur la responsabilité civile des communes et sections de communes.
16 prairial an III. — Décret contenant des mesures répressives de tout pillage de grains, farines de subsistances.
4 thermidor an III. — Décret portant établissement de patentes pour toutes espèces de commerce (art. 16).
5 fructidor an III. — Constitution (tit. VII).
21 fructidor an III. — Décret relatif aux fonctions des corps administratifs et municipaux, en exécution du titre VII de la Constitution.
24 fructidor an III. — Décret qui détermine le mode de perception de la contribution en nature.
3 et 4 vendémiaire an IV. — Procla-

- mation et décrets contenant des mesures pour la sûreté de la représentation nationale ; et propres à assurer la tranquillité publique à Paris.
- 7 vendémiaire an IV. — Décret sur la police des grains et l'approvisionnement des marchés et des armées.
- 10 vendémiaire an IV. — Décret sur la police intérieure des communes.
- 27 germinal an IV. — Loi portant des peines contre toute espèce de provocation à la dissolution du gouvernement républicain et tout crime attentatoire à la sûreté publique et individuelle (art. 1 à 4 et 9).
- 8 nivôse an VI. — Arrêté du directeur exécutif contenant des mesures pour réprimer les désordres occasionnés par la contrebande.
- 13 floréal an VII. — Arrêté du directeur exécutif contenant une instruction sur la garde nationale sédentaire et les rapports de l'autorité civile avec la force publique.
- 24 messidor an VII. — Loi sur la répression du brigandage et des assassinats dans l'intérieur (loi des otages).
- 22 frimaire an VIII. — Constitution.
- 28 pluviôse an VIII. — Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration.
- 13 prairial an VIII. — Avis du Conseil d'État sur l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV relative à la police des communes.
- 12 messidor an VIII. — Arrêté qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris.
- 3 brumaire an IX. — Arrêté portant que l'autorité du Préfet de police pourra s'étendre à tout le département de la Seine et les communes de St-Cloud, Meudon et Sèvres.
- 4^e jour complémentaire an XI. — Arrêté portant réduction des droits d'entrée sur la morue et les poissons de mer autres que ceux de pêche anglaise (art. 13, 14, 15, 16).
- 30 ventôse an XII. — Loi contenant la réunion des lois civiles en un seul corps de lois sous le titre de Code civil des français (art. 7).
- Code civil. — Art. 1148, 1149, 1214, 1382 à 1384.
- Code d'instruction criminelle. — Art. 637-638.
- Code pénal. — Art. 96, 295 à 462. Art. 475.
- 25 janvier 1822. — Avis du Conseil d'État sur le mode d'assiette et de recouvrement de la contribution extraordinaire destinée à acquitter les condamnations prononcées par application de la loi du 10 vendémiaire an IV.
- 21 mars 1831. — Loi sur l'organisation municipale, art. 55.
- 10 avril 1831. — Loi sur les attroupements.
- 20 avril 1834. — Loi sur l'organisation du Conseil général et des Conseils d'arrondissement du département de la Seine et l'organisation municipale de la ville de Paris, art. 11 et 12.
- 18 juillet 1837. — Loi sur l'organisation municipale.
- 2 janvier 1844. — Circulaire du Maréchal Bugeaud sur la responsabilité des tribus et douars en Algérie.
- 6 mars 1848. — Décret relatif aux indemnités à réclamer pour dommages causés dans les journées de février.
- 7 juin 1848. — Loi sur les attroupements.
- 9 août 1849. — Loi sur l'état de siège.

- 13 mars 1850. — Loi Bavaroise concernant la responsabilité.
- 11 mai 1850. — Loi prussienne sur les moyens de prévenir un usage du droit de réunion et d'association menaçant la liberté et l'ordre légaux.
- 7 août 1850. — Loi qui étend à la commune d'Enghien le décret du 3 brumaire an IX.
- 2 septembre 1850. — Décret nommant une commission de répartition des indemnités à accorder aux victimes des journées de février et de juin 1848.
- 19 juin 1851. — Loi relative à l'agglomération lyonnaise.
- 24 décembre 1851-10 janvier 1852. — Décret en exécution des décrets du 6 mars 1848 et 2 septembre 1850.
- 24 mars 1852. — Décret relatif à la commune de Lyon.
- 10 juin 1853. — Loi qui autorise le Préfet de police de Paris à exercer dans toutes les communes du département de la Seine les fonctions qui lui sont déléguées par l'arrêté du 22 messidor an VIII.
- 23 décembre 1858. — Circulaire du Maréchal Bugeaud sur la responsabilité des tribus et douars en Algérie.
- 24 juillet 1867. — Loi sur les conseils municipaux.
- 15 mai 1870. — Décret sur la responsabilité des tribus en Tunisie.
- 6-12 septembre 1871. — Loi qui fait supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels causés par l'invasion.
- 7 avril 1873. — Loi qui alloue à la ville de Paris une somme de 140 millions et aux départements envahis un somme de 120 millions.
- 3 avril 1878. — Loi sur l'État de siège.
- 21 avril 1881. — Loi ayant pour objet la restitution à la ville de Lyon de ses droits municipaux et le rétablissement de sa mairie centrale.
- 11 juin 1881. — Décret qui détermine les attributions de police du maire de Lyon et les attributions des adjoints délégués aux arrondissements.
- 23 octobre-8 novembre 1883. — Décret sur le service des places (art. 201).
- 5 avril 1884. — Loi sur l'organisation municipale (art. 106, 107, 108 et 109).
- 8 novembre 1884 et 28 janvier 1886. — Arrêtés du Préfet du Rhône concernant l'organisation de la police dans l'agglomération lyonnaise.
- 17 juin 1885. — Circulaire sur la responsabilité des tribus en Tunisie.
- 26 juillet 1892. — Loi accordant des indemnités aux victimes des 11 et 27 mars, 25 avril 1892.
- 9 août 1893. — Loi accordant des indemnités aux victimes des explosions du 8 novembre 1892.
- 18-19 décembre 1893. — Lois sur la répression des attentats anarchistes.
- 23-27 décembre 1893. — Décret concernant la création de commissaires de police spéciaux.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIERES

A

Abrogation par désuétude de la loi de vendémiaire, 77.
Actes administratifs (appréciation d'), 47-186.
Actions (diverses sortes d') auxquelles donnent naissance les lois de vendémiaire et de 1884, 61-126 ; action directe, 61-132 ; en contribution contre les autres communes, 62-128-133 ; en recours contre les auteurs et complices du désordre, 63-204 ; prescription, 216.
Adjudicataire de domaines nationaux, victime de violences, 43.
Amende, 49 ; de la commune, 51-60-78 ; fiscale, 52 ; de grande voirie, 52 ; de la municipalité, 50.
Attroupement, 55-114 ; but politique, 179 à 181 ; causes, 179 ; contrebande avec, 118 ; définition de l', 92-116 ; provoqué par la conduite des victimes du dommage, 180.
Autorisation de plaider, 203.

B

Bénéficiaire de la responsabilité, 124.

C

Commune de Paris, en l'an III et IV, 88-93 ; en 1871, 102.
Commission de répartition *V^r Indemnités*.
Compétence des juridictions admini-

nistratives, 47-67-102-194 ; nécessité de leur confier la connaissance de la responsabilité communale, 216 ; des tribunaux civils, 48-53-186.

Conclusion, 218.

Concours des habitants à la répression des troubles, 58.

Conditions auxquelles la commune est responsable, 56-109.

Conseil de préfecture, 67 et *V^r Compétence*.

Conséquences de la transformation du principe de la responsabilité, 84.

Constatation des délits, 64.

Contravention aux lois sur les réquisitions, 56.

Contrebande (*V^r Attroupement*).

Contribuables domiciliés, 66-210 à 213 ; forains, 211 ; les plus imposés, 36-66.

Contribution extraordinaire, 206 ; demande en décharge et réduction, 64-216 ; maximum de la, 213.

Crimes ou délits commis envers les personnes ou les propriétés, 112 ; délits, quasi-délits civils, 112.

D

Déclaration de résidence, 54.

Délit (de quel) la commune est-elle responsable ? 55 ; spéciaux, 46 ; abrogés, 77.

Dénonciation des auteurs de crimes ou délits, 25-31-45.

Désignation des auteurs et complices du désordre, 58-84.

Disposition de la police et de la force armée, 89-149 et sq.

Dommages-intérêts, 60.

Droit de marché, 14-20.

E

Enghien, V^r *Responsabilité*.

Etat demandeur, 65-124.

Etendue de la responsabilité, 59-60-191.

Etrangers à la commune, 58-84-184.

Evolution des idées sur le fondement de la responsabilité de l'an IV à 1884, 68.

Exceptions dont peut se servir la commune, 57 ; commune dont les habitants ont participé aux troubles, 130 ; commune sur le territoire de laquelle les attroupements ont causé des dégâts, 139 ; exceptions autorisées formellement par la loi de 1884, 141 et sq. ; par la jurisprudence, 180 et sq.

Exécution du jugement, 66.

Explosions à la dynamite, 1-242 et sq.

F

Faits de guerre, 175.

Faute présumée, 57-63, des officiers municipaux, 22-25-48-83 ; des habitants, 20-25-35-41-53-57.

Force ouverte et violence, 56-114.

Frais de déplacement de troupes, 196.

G

Garde nationale, 23-40 ; suppression, 70 ; rétablissements, 75.

Guerre civile, 176.

I

Indemnités gracieuses accordées par la nation aux victimes des journées de février et juin 1848, 97 ;

de la commune de 1871, 99 ; des explosions de 1892, 244 ; réparties par une commission nommée par le maire de Paris, 98 ; par le gouvernement, 99 ; par le préfet de la Seine, 101 ; C^{on} statuant sans recours, 104 ; des troubles de Lyon en 1894, 166 ; refusées aux victimes des troubles du quartier latin en 1893, 168.

J

Jugement, 65.

L

Législation comparée, 232 ; Algérie, 232-234 ; Angleterre, 232-234-237 ; Bavière, 232-234-236-238-239 ; Belgique, 234-233-234 ; Indo-Chine et Annam, 233 ; Prusse, 232-233-236-238-239 ; Saxe, 234 ; Tunisie, 232-234.

Loi martiale, 21.

Lyon, V^r *Police et Responsabilité*.

M

Maillotins, révolte des, 11.

Mémoire (dépôt du), 203, V^o *Autorisation de plaider*.

Meudon, V^o *Responsabilité*.

Militaires, auteurs de dégâts, 185.

Ministère public agissant contre la commune au nom de l'Etat, 65-124 ; des particuliers, 65-125 ; utilité de lui rendre cette attribution, 226.

Municipalité désorganisée, 144. V^r *Amende* ; *Faute* ; *Responsabilité*.

N

Nature de la responsabilité, 59-187.

P

Paiement de la condamnation, 66.

Paris, V^r *Police et Responsabilité*.

Passeport, 55.

Police intérieure des communes,

54 ; organisation de la — à Paris, 150 ; communes suburbaines du département de la Seine, 153 ; Enghien, St-Cloud, Sèvres, Meudon, 155 ; Lyon, 163 ; villes de plus de 40 000 âmes, 169 ; police, institution d'Etat, 222, note.

Préjudice causé aux personnes ou aux propriétés, 56-111 ; moral ou matériel, 56-113.

Présomption de participation aux troubles, 41.

Procédure, 64.

Procureurs-syndics, 39.

R

Rassemblements, V^r *Attroupements*.

Réaction thermidorienne, 37.

Réparation principale, 59 ; en nature, 59 ; en argent, 60.

Répartition par l'administration entre les habitants, 43-206 à 216 ; entre tous les contribuables ; 43 ; par les tribunaux entre les communes, 67-133 ; bases de la — 134.

Répression des troubles (dommages causés par la), 191.

Réquisition de la force publique par le roi, 20 ; par les municipalités, 21-23-41-163 ; de la commune, 30, note 2 ; des particuliers, 31.

Résistance au désordre, 58-181.

Responsabilité de l'Etat, 94 ; de la commune en cas d'attroupements ; historique, 9 à 108 ; but, 7 à 9 ; fondement, 13-49 ; civile, 15 à 50 ; pénale, 49 à 53 ; la — pénale est une responsabilité civile mal qualifiée, 52 ; étendue, V. *ce mot* ;

nature, V. *ce mot* ; est présumée, 57 ; — des officiers municipaux, 22-26-29-40-45-54 ; solidaire des habitants, 34-35-41-42-50 ; de la commune personne morale, 35-42 ; de la ville de Paris, 86-150 ; des communes suburbaines du département de la Seine, 153 ; des communes d'Enghien, de St-Cloud, Sèvres et Meudon, 154 ; de la ville de Lyon et de son agglomération, 87-93-156 ; des villes de plus de 40.000 âmes, 167 ; des villes administrées par une délégation spéciale, 168 ; des villes en état de siège, 169 ; des communes à raison de délits forestiers des pâtres municipaux, 53.

Rôle, 209.

S

Séparation des pouvoirs, 47.

Sèvres, V^r *Responsabilité*.

Siège (villes en état de), V^r *Responsabilité*.

St-Cloud, V^r *Responsabilité*.

Suburbaines (communes), V^r *Responsabilité*.

Sûreté (réorganisation de la direction de la —), 225.

T

Territoire (Commune sur le — de laquelle des attroupements ont causé des dégâts), 57-122.

V

Vendémiaire (analyse de la loi du 10 — an IV), 54 à 68.

Violence, 56-114, V^r *Force ouverte*.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, St-Dizier (Haute-Marne).
